

Relazione speciale

Il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa: flessibile, ma non sufficientemente mirato

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, che è stata anche il Membro relatore per questa relazione. La signora Jakobsen è stata coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Beatrix Lesiewicz, primo manager; Emmanuel-Douglas Hellinakis, capoincarico; Laura Gores, attaché, Jiri Lang e Piotr Zych, auditor.



Da sinistra a destra: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - VIII
Introduzione	1 - 9
I fondi fiduciari dell'UE	1 - 2
Il fondo fiduciario dell'UE per l'Africa	3 - 9
Estensione e approccio dell'audit	10 - 13
Osservazioni	14 - 54
L'EUTF Africa è uno strumento flessibile ma, date le sfide inedite alle quali è confrontato, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata	14 - 25
L'EUTF è uno strumento flessibile, ma ha obiettivi troppo ampi per guidare interventi con efficienza e misurare l'impatto	15 - 19
La Commissione non ha analizzato in maniera esaustiva i bisogni né gli strumenti a propria disposizione per soddisfarli	20 - 25
L'EUTF Africa è uno strumento rapido, ma nella sua attuazione rimangono debolezze	26 - 54
La selezione dei progetti è rapida, ma non del tutto uniforme e chiara	27 - 44
I progetti hanno iniziato a produrre realizzazioni, ma non è ancora operativo un sistema per monitorare i risultati in tutte le finestre	45 - 54
Conclusioni e raccomandazioni	55 - 61
Allegato I - Contributi degli Stati membri dell'UE e di altri donatori (importi sottoscritti e contributi versati) al 31 agosto 2018	
Allegato II - Organi direttivi dell'EUTF Africa e loro principali compiti	
Allegato III - Progetti dell'EUTF Africa sottoposti ad audit	
Risposte della Commissione	

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

AI	Accordo istitutivo: documento che istituisce l'EUTF Africa
Commissione	Commissione europea
DG DEVCO	Direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo
DG NEAR	Direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento
EUDEL	Delegazione dell'UE
EUTF Africa	Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa
FES	Fondo europeo di sviluppo
Finestra HoA	Finestra/regione del Corno d'Africa
Finestra NoA	Finestra/regione dell'Africa settentrionale
Finestra SLC	Finestra/regione del Sahel e del lago Ciad
IcSP	Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace
OpCom	Comitato operativo
PIE	Piano per gli investimenti esterni
REF	Strumento di ricerca e informazione
SA	Scheda d'azione: documento contenente tutte le pertinenti informazioni su un progetto o un programma
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SM	Stati membri dell'UE
TF	Fondo fiduciario
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

SINTESI

I. Dal gennaio 2013, il regolamento finanziario che disciplina il bilancio UE consente alla Commissione europea di istituire e amministrare fondi fiduciari dell'Unione europea per le azioni esterne. Si tratta di fondi fiduciari finanziati da una pluralità di donatori e finalizzati ad azioni di emergenza, post-emergenza o tematiche.

II. Il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa (di seguito "EUTF Africa") intende promuovere la stabilità e aiutare a gestire meglio i flussi migratori rimuovendo le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare. Convenuto al vertice sulla migrazione tenutosi a La valletta nel novembre 2015, questo fondo fiduciario sostiene attività in 26 paesi di tre regioni africane (definite "finestre"): il Sahel e il lago Ciad, il Corno d'Africa e l'Africa settentrionale.

III. La Corte ha verificato se l'EUTF Africa sia ben concepito e attuato in modo soddisfacente. Si giunge alla conclusione che l'EUTF Africa è uno strumento flessibile ma, date le sfide inedite alle quali è confrontato, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata. Rispetto agli strumenti tradizionali, l'EUTF Africa è stato più rapido nell'avviare i progetti. Nel complesso, è riuscito ad accelerare la firma dei contratti e l'erogazione degli anticipi, ma i progetti incontrano difficoltà analoghe a quelle degli strumenti tradizionali, che ne ritardano l'attuazione.

IV. La Corte ha riscontrato che gli obiettivi dell'EUTF Africa sono ampi. Ciò ha consentito la flessibilità di adattare il sostegno a situazioni diverse e mutevoli, ma risulta meno utile quando si tratta di guidare gli interventi nelle tre finestre e di misurare l'impatto. La Commissione non ha analizzato approfonditamente e quantificato i bisogni che il fondo fiduciario avrebbe dovuto soddisfare, né gli strumenti a sua disposizione. La Corte ha altresì rilevato che gli orientamenti strategici forniti ai dirigenti per le tre finestre non erano abbastanza specifici e che le risorse e capacità dei donatori non sono ancora messi in comune in modo sufficientemente efficace.

V. Quanto all'attuazione, la Corte ha constatato che le procedure di selezione dei progetti variavano da una finestra all'altra e che i criteri per la valutazione dei progetti proposti non

erano sufficientemente chiari o documentati. Inoltre, il vantaggio comparativo di finanziare i progetti attraverso l'EUTF Africa non è stato sempre ben illustrato.

VI. Benché l'EUTF Africa abbia adottato un sistema di monitoraggio comune, questo non è ancora operativo e le tre finestre si avvalgono di sistemi diversi per il monitoraggio della performance. La Corte ha riscontrato che gli obiettivi dei progetti spesso non erano specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (SMART) e che gli indicatori utilizzati per misurare la performance dei progetti erano privi di valori di partenza. I progetti sottoposti ad audit, ancorché in una fase iniziale di attuazione, avevano cominciato a produrre realizzazioni.

VII. L'EUTF Africa ha contribuito agli sforzi profusi per ridurre il flusso di migranti irregolari dall'Africa verso l'Europa, ma detto contributo non può essere misurato con precisione.

VIII. Sulla base dell'audit espletato, la Corte formula una serie di raccomandazioni da attuare il prima possibile, dal momento che la conclusione dell'EUTF Africa è prevista per il 2020. La Commissione dovrebbe:

- affinare la qualità degli obiettivi dell'EUTF Africa
- rivedere la procedura di selezione dei progetti,
- adottare provvedimenti per accelerare l'attuazione,
- migliorare il monitoraggio dell'EUTF Africa.

INTRODUZIONE

I fondi fiduciari dell'UE

1. I fondi fiduciari, istituiti con una specifica finalità di sviluppo grazie ai contributi finanziari di uno o più donatori, sono in genere amministrati da un'organizzazione internazionale come la Banca mondiale o le Nazioni Unite. A partire dagli anni novanta, sono stati sempre più utilizzati come mezzo di finanziamento per la cooperazione internazionale. Spesso vengono creati in risposta a crisi imputabili, ad esempio, a calamità naturali o conflitti.
2. Dal 2013, il regolamento finanziario consente alla Commissione di istituire fondi fiduciari dell'Unione europea (EUTF)¹. Gli EUTF constano di fondi provenienti dal bilancio dell'UE o dal Fondo europeo di sviluppo (FES), che vengono messi in comune con i contributi di uno o più donatori, tra cui Stati membri e paesi donatori non appartenenti all'UE. Gli EUTF per le azioni di emergenza o di post-emergenza possono essere attuati dalla Commissione direttamente oppure indirettamente, affidando funzioni di esecuzione del bilancio a entità specifiche².

Il fondo fiduciario dell'UE per l'Africa

3. Nel 2014, il numero di migranti che hanno cercato di raggiungere l'Europa attraversandone i confini meridionali ha registrato un drastico incremento, causato

¹ Il quadro giuridico per l'istituzione dei fondi fiduciari dell'UE per le azioni esterne è costituito dall'articolo 187 del regolamento finanziario (regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1)). Nel regolamento finanziario entrato in vigore il 2.8.2018 (regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1)), tale quadro giuridico è sancito all'articolo 234.

² Articolo 58, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario del 2012, ora articolo 62, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario del 2018.

dall'instabilità in Siria, Iraq, Libia, Eritrea e Afghanistan, nonché nelle regioni del Sahel e del lago Ciad. Molti migranti provenienti da diverse regioni africane hanno perso la vita durante la traversata del Mediterraneo nel tentativo di raggiungere l'Europa. Queste regioni sono divenute il punto focale della politica migratoria esterna dell'UE, soprattutto dopo la chiusura della cosiddetta "rotta dei Balcani" nel 2016, in seguito all'accordo UE-Turchia.

4. Nell'aprile 2015, il Consiglio europeo ha deciso di rispondere a questa crisi convocando un vertice internazionale in cui discutere le questioni migratorie con gli Stati africani e altri paesi importanti. Il vertice, tenutosi l'11 e il 12 novembre 2015 a La Valletta (Malta), è sfociato in una dichiarazione comune e un piano d'azione articolato in cinque settori prioritari e 16 iniziative prioritarie. Inoltre, il 12 novembre 2015, 25 Stati membri dell'UE, insieme a Norvegia, Svizzera e Commissione europea, hanno sottoscritto l'accordo istitutivo³ con cui è stato ufficialmente creato il fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa (di seguito "EUTF Africa"), corredato di una strategia.

5. L'EUTF Africa è il terzo fondo fiduciario dei quattro⁴ finora gestiti dalla Commissione europea (di seguito "la Commissione"). Sostiene 26 paesi africani⁵ in tre regioni (definite a fini amministrativi "finestre"): il Sahel e il lago Ciad (SLC), il Corno d'Africa (HoA) e l'Africa settentrionale (NoA). Nella **figura 1** sono indicati i paesi interessati dall'EUTF in esame.

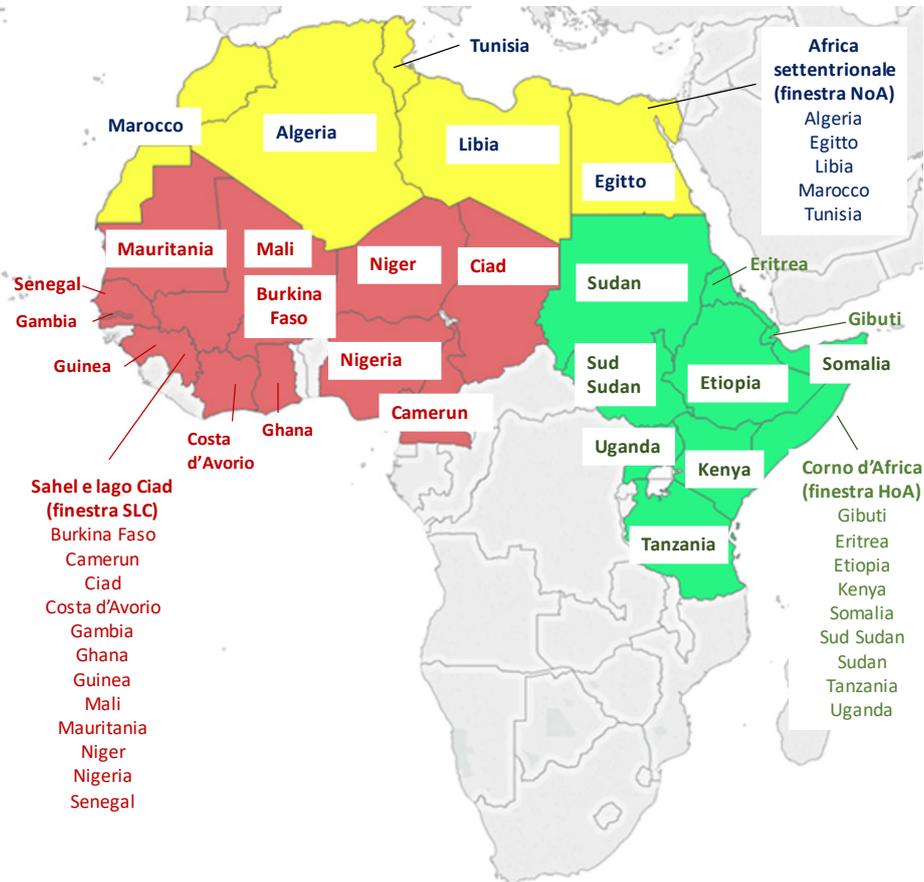
³ L'accordo istitutivo è un documento stilato dalla Commissione europea, dagli Stati membri dell'UE e da altri donatori.

⁴ Gli altri fondi sono: a) l'EUTF Bêkou per la Repubblica centrafricana, istituito nel luglio 2014 per sostenere l'uscita del paese dalla condizione di crisi e la sua ricostruzione; b) l'EUTF Madad, istituito nel dicembre 2014 in risposta alla crisi siriana; c) l'EUTF Colombia, creato nel 2016 a sostegno del processo post-conflitto.

⁵ Inizialmente, l'EUTF Africa riguardava 23 paesi. Nella seconda riunione del 13.12.2016, il comitato del fondo fiduciario ha deciso di includere Ghana, Guinea e Costa d'Avorio.

Figura 1 – Paesi interessati dall’EUTF Africa

(L’indicazione di confini e nomi e l’utilizzo di designazioni in questa cartina non implica che siano stati approvati o accettati ufficialmente dall’Unione europea)



Fonte: Commissione europea, “2017 annual report of the EUTF for Africa”.

6. Nell’accordo istitutivo dell’EUTF Africa sono stabiliti gli organi direttivi e di gestione:
- un comitato del fondo fiduciario, presieduto dalla Commissione (DG DEVCO) e assistito dal Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE) e da altri servizi della Commissione. Esso è composto dai rappresentanti dei donatori (Stati membri dell’UE nonché altri paesi, che hanno fornito un contributo di almeno 3 milioni di euro) e della Commissione che agisce per conto dell’Unione europea. Finora nessun paese africano ha deciso di partecipare all’EUTF Africa come membro con pieni diritti di voto. I donatori che non

hanno fornito il contributo minimo partecipano in qualità di osservatori⁶ (cfr. allegato I). Ove opportuno, possono essere invitati come osservatori anche i rappresentanti dei paesi interessati e delle relative organizzazioni regionali. Dal 2017, al Parlamento europeo è stato attribuito lo status di osservatore. Il comitato del fondo fiduciario formula linee guida strategiche sull'uso della dotazione finanziaria;

- b) un comitato operativo (OpCom) per ciascuna finestra, che esamina e approva le azioni finanziate dal fondo fiduciario. Si compone dei rappresentanti della Commissione⁷ e del SEAE, nonché dei rappresentanti dei donatori (Stati membri dell'UE e altri paesi) che hanno fornito un contributo di almeno 3 milioni di euro. Come nel caso del comitato del fondo fiduciario, possono partecipare alle riunioni in qualità di osservatori i donatori che non hanno fornito il contributo minimo, gli Stati membri dell'UE che non forniscono contributi, i paesi interessati e le rispettive organizzazioni regionali. I rappresentanti del Parlamento europeo non detengono lo status di osservatori alle riunioni del comitato operativo;
- c) la gestione del fondo fiduciario è assicurata dalla Commissione (fiduciario o *trustee*) che funge da segretariato del comitato del fondo fiduciario e dei comitati operativi. È responsabile dell'attuazione delle azioni finanziate dal fondo fiduciario e delega i compiti di gestione ai propri effettivi (gestori del fondo fiduciario) conformemente al regolamento interno (cfr. allegato II).

7. Secondo quanto previsto, l'EUTF Africa dovrebbe operare dal 2015 alla fine del 2020. A fine agosto 2018, i contributi all'EUTF Africa ammontavano in tutto a 4,09 miliardi di euro ed erano costituiti per la maggior parte (3,6 miliardi di euro, pari all'89 % dei contributi totali) da trasferimenti a valere sul FES e sul bilancio dell'UE. Gli Stati membri dell'UE, insieme a

⁶ Anche gli Stati membri dell'UE che non hanno fornito contributi all'EUTF Africa possono partecipare in qualità di osservatori.

⁷ Personale della DG DEVCO (che presiede gli OpCom SLC e HoA), della DG NEAR (che presiede l'OpCom NoA), della DG ECHO, della DG HOME e personale del servizio degli strumenti di politica estera.

Norvegia e Svizzera, hanno fornito contributi per 439 milioni di euro (11 %). Nella **figura 2** sono messi a confronto i contributi a tutti i fondi fiduciari dell'UE.

Figura 2 – Contributi da parte degli Stati membri dell'UE e degli altri donatori ai fondi fiduciari dell'UE al 31 agosto 2018

Fondi fiduciari dell'UE			
Denominazione	Contributi totali (milioni di euro)	Contributi degli Stati membri e di altri donatori (milioni di euro)	Contributi degli Stati membri e di altri donatori in % del totale
EUTF Africa	4 092	439	11 %
EUTF Békou	240	66	27 %
EUTF Colombia	96	23	24 %
EUTF Madad	1 571	152	10 %

Fonte: relazione mensile sull'attuazione pluriennale dei fondi fiduciari dell'UE al 31 agosto 2018, Commissione europea, DG Bilancio. Tutte le cifre sono arrotondate.

8. Alla sua creazione alla fine del 2015, l'EUTF Africa rappresentava l'1,5 % dell'intera assistenza pubblica allo sviluppo destinata ai paesi a cui si rivolge.

9. A causa dei diversi tipi di emergenza e delle difficili situazioni locali, l'EUTF Africa comprende attività che vanno dagli aiuti d'urgenza all'aiuto allo sviluppo.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

10. Nel controllo di gestione espletato dalla Corte si è esaminato se l'EUTF Africa sia ben concepito e attuato in modo soddisfacente. È stato preso in considerazione il periodo compreso tra la sua istituzione, verso la fine del 2015, e fine febbraio 2018. Nella prima parte della presente relazione si analizza l'impostazione dell'EUTF Africa (i suoi obiettivi, l'analisi dei bisogni espletata dalla Commissione e i finanziamenti). La seconda parte tratta aspetti specifici dell'attuazione dell'EUTF Africa (le procedure di selezione dei progetti, il sistema di monitoraggio e le realizzazioni prodotte dai progetti controllati).

11. L'audit è stato condotto tra novembre 2017 e marzo 2018. Le attività svolte hanno compreso un esame di documenti probatori (come i documenti di programmazione e le relazioni riguardanti lo stato di avanzamento, il monitoraggio e la valutazione dei progetti), nonché di documentazione pertinente sui meccanismi dei fondi fiduciari di organizzazioni internazionali (Nazioni Unite e Banca mondiale). Gli auditor della Corte hanno effettuato

visite in loco nel Niger e presso la delegazione dell'UE per la Libia⁸. Gli auditor della Corte hanno incontrato il personale competente per l'EUTF Africa nella DG DEVCO, nel SEAE, nella DG NEAR e nella DG ECHO, nonché il rappresentante speciale dell'UE per il Sahel, le delegazioni dell'UE (EUDEL) per il Niger e la Libia, vari donatori dell'EUTF Africa⁹ e autorità di paesi africani. Si è tenuto conto della pertinente attività di audit svolta in precedenza e di quella espletata dal servizio di audit interno (IAS) della Commissione.

12. I paesi visitati sono stati selezionati da due finestre (SLC e NoA), per le quali finora è stata eseguita la maggior parte della spesa dell'EUTF Africa. I paesi assegnatari della maggior quota di fondi in queste finestre sono il Niger e la Libia. Gli auditor della Corte hanno esaminato 20 progetti in corso in questi due paesi. Hanno visitato sette su nove progetti in corso in Niger, ma ciò non è stato possibile per i progetti in Libia a causa delle condizioni di sicurezza sul campo. L'analisi dei progetti è stata utilizzata a sostegno della valutazione effettuata dalla Corte sull'impostazione e lo stato di attuazione attuale dell'EUTF Africa. In tutta la presente relazione i progetti sono identificati dal rispettivo codice numerico (cfr. elenco nell'*allegato III*).

13. Poiché quello in esame è di gran lunga il più grande fondo fiduciario dell'UE, la Corte ha intrapreso questo compito nel 2018 al fine di contribuire all'imminente valutazione intermedia del fondo fiduciario da parte della Commissione.

⁸ La delegazione dell'UE per la Libia è stata trasferita a Tunisi a causa dello scoppio delle ostilità armate alla fine del 2014.

⁹ A tutti i partecipanti all'EUTF Africa è stato sottoposto un questionario (hanno risposto 21 su 28). Sono stati incontrati in occasioni distinte i rappresentanti degli Stati membri che forniscono il maggiore contributo al fondo fiduciario (Germania e Italia), dei paesi che conducono progetti in Niger e Libia (Francia e Lussemburgo) e di altri Stati membri selezionati (quali Belgio, Portogallo e Svezia).

OSSERVAZIONI

L'EUTF Africa è uno strumento flessibile ma, date le sfide inedite alle quali è confrontato, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata

14. In questi paragrafi la Corte esamina come la Commissione e gli Stati membri dell'UE abbiano impostato l'EUTF Africa. Sono stati valutati gli obiettivi strategici e operativi per il fondo fiduciario, nonché l'analisi dei bisogni alla base degli interventi condotti. È stato inoltre analizzato l'approccio della Commissione per la messa in comune delle capacità¹⁰ dei donatori operanti nelle regioni e si è verificata la presenza di uno strumento per capitalizzare gli insegnamenti appresi nonché di un sistema di gestione dei rischi.

L'EUTF è uno strumento flessibile, ma ha obiettivi troppo ampi per guidare interventi con efficienza e misurare l'impatto

15. Dopo il vertice di La valletta del novembre 2015, la Commissione ha rapidamente istituito il fondo fiduciario con due finalità. La prima è quella di costituire uno strumento di emergenza per rispondere alle crisi nelle regioni del Sahel e lago Ciad, del Corno d'Africa e dell'Africa settentrionale. In secondo luogo, si prefigge principalmente di affrontare le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare, in particolare promuovendo la resilienza, opportunità economiche e pari opportunità, la sicurezza e lo sviluppo, nonché contrastando le violazioni dei diritti umani¹¹.

16. Essendo un fondo fiduciario di emergenza, l'EUTF Africa si propone di fornire una risposta rapida, flessibile ed efficace¹² alle emergenze determinate dalle crisi in tre regioni.

¹⁰ Ai sensi del considerando 18 dell'accordo istitutivo, il fondo fiduciario consegue i propri obiettivi mettendo in comune le risorse e le capacità per analizzare, individuare e realizzare gli interventi, specie quelle dei donatori operanti nelle regioni. La finalità è di sfruttare gli strumenti e le conoscenze della Commissione e degli Stati membri dell'UE, in modo da sviluppare una risposta europea incisiva.

¹¹ Articolo 2 (Obiettivi del fondo fiduciario) dell'accordo che istituisce l'EUTF Africa ("accordo istitutivo"). L'accordo istitutivo è un documento stilato dalla Commissione europea e dagli Stati membri dell'UE che vi prendono parte.

¹² Decisione C(2015) 7293 della Commissione, del 20.10.2015, sull'istituzione dell'EUTF Africa.

Tuttavia, le crisi a cui intende rispondere non sono state definite chiaramente per ciascuna regione (ad esempio, per ciascuna crisi: cause, impatto sulla stabilità, collegamenti con altre crisi, durata stimata, bisogni più urgenti e risorse stimate necessarie a soddisfarli).

17. L'imperativo politico di fornire una risposta rapida alla situazione migratoria ha spinto l'EUTF Africa ad avviare progetti rapidamente. I suoi obiettivi sono stati mantenuti i più ampi possibili, in modo che, per la maggior parte, gli interventi potessero essere considerati ammissibili. Nel quadro dell'EUTF Africa possono rientrare, e sono di fatto rientrati, tutti i tipi di progetti di sviluppo (riguardanti, ad esempio, alimentazione e nutrizione, sicurezza, sanità, istruzione, sostenibilità ambientale, ecc.) e tutti i metodi di attuazione (gestione indiretta, sostegno al bilancio, ecc.). Questa caratteristica l'ha reso uno strumento flessibile, ma a scapito di una strategia sufficientemente mirata da garantire un impatto. Gli obiettivi del fondo fiduciario, da quelli strategici¹³ fino a quelli più specifici a livello regionale, nazionale o tematico, e persino quelli di precise azioni prioritarie, non dispongono di chiari valori-obiettivo e non sono misurabili.

18. Il comitato del fondo fiduciario dovrebbe fornire ai gestori dello stesso priorità strategiche e linee guida. Anche queste sono state finora molto ampie e generiche (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Esempi di orientamenti vaghi forniti dal comitato del fondo fiduciario

Alla seconda riunione del comitato del fondo fiduciario tenutasi il 13 dicembre 2016, la presidenza osservava, in una delle conclusioni, che “il quadro strategico dell'EUTF Africa è sufficientemente ampio e chiaro da restare valido come centro gravitazionale per la migrazione, la stabilità e lo sviluppo. Tuttavia, se si considerano le risorse disponibili per il 2017, il livello di conoscenze e gli elementi fattuali, la Commissione europea sarà più selettiva per le azioni da proporre al comitato operativo, in piena sinergia e complementarità con gli altri strumenti dell'UE, compreso il piano europeo per gli investimenti esterni” *[traduzione a cura della Corte]*.

¹³ Essi includono: a) maggiori opportunità economiche e occupazionali, b) rafforzamento della resilienza delle comunità, c) migliore gestione delle migrazioni nei paesi di provenienza, transito e destinazione, d) miglioramento della governance e prevenzione dei conflitti.

Alla terza riunione del comitato del fondo fiduciario tenutasi il 30 giugno 2017, la presidenza giungeva alla conclusione di:

- “- continuare a concentrarsi sull’attuazione intensificando gli sforzi a livello collettivo con i soggetti attuatori;
- mantenere un approccio bilanciato nella ripartizione delle risorse tra i vari obiettivi strategici dell’EUTF Africa e i pilastri del piano d’azione di La Valletta;
- perseguire un approccio integrato e coordinato” *[traduzione a cura della Corte]*.

19. Nonostante una realtà in costante evoluzione sul campo, il documento di orientamento strategico¹⁴, che definisce la strategia globale del fondo fiduciario, non è stato aggiornato dal 12 novembre 2015, né lo sono stati i quadri operativi per le tre finestre dalla loro approvazione nel 2016¹⁵. A titolo di esempio, per la finestra NoA si è deciso inizialmente di focalizzarsi unicamente sul terzo obiettivo strategico (migliore gestione delle migrazioni nei paesi di provenienza, transito e destinazione), ma la situazione nella regione ha reso necessaria l’inclusione anche di progetti connessi agli altri obiettivi strategici. Benché nei fatti per la finestra NoA l’approccio sia stato adattato, i documenti strategici non sono stati aggiornati. Ciò ha avuto un impatto anche sulla chiarezza e la coerenza della rendicontazione (cfr. **paragrafo 53**).

La Commissione non ha analizzato in maniera esaustiva i bisogni né gli strumenti a propria disposizione per soddisfarli

La quantificazione dei bisogni

20. Nel documento di orientamento strategico si asserisce che gli interventi del fondo saranno basati su un approccio integrato e basato su elementi di fatto. Nella documentazione esaminata, gli auditor della Corte hanno rinvenuto soprattutto testi

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en.

¹⁵ Il quadro operativo per le tre finestre è stato approvato nelle seguenti date: 15.2.2016 (SLC), 31.5.2016 (HoA), 16.12.2016 (NoA).

descrittivi del contesto e di alcuni bisogni corrispondenti. La Commissione ha riconosciuto l'assenza di un'analisi quantificata dei bisogni e, pertanto, di valori di partenza¹⁶ per il fondo fiduciario nel suo complesso. La Corte ha altresì constatato che le analisi dei bisogni eseguite dai partner attuatori nell'ambito dei singoli progetti spesso riportavano quantificazioni inesatte. Risulta pertanto limitata la capacità della Commissione di dimostrare che sono state individuate le giuste priorità e, in ultima analisi, che le azioni approvate sono le più adatte a trattarle. Date le sfide e le risorse finanziarie implicate (3,3 miliardi di euro a fine 2017), la capacità di misurare la performance è un aspetto importante della rendicontabilità.

21. La Commissione non ha stimato il volume complessivo di risorse finanziarie occorrenti per conseguire gli obiettivi fissati. Pertanto, non ha definito la "massa critica" necessaria al finanziamento del fondo fiduciario. Il 14 marzo 2018, la Commissione ha dichiarato che, per l'EUTF Africa manca ancora più di 1 miliardo di euro per l'importante lavoro ancora da svolgere. La cifra rappresenta una stima dell'ammontare necessario per finanziare i progetti in attesa di realizzazione e non l'ammontare occorrente per conseguire gli obiettivi del fondo fiduciario.

La messa in comune delle capacità dei donatori e gli insegnamenti appresi

22. Nel documento di orientamento strategico si afferma che uno dei principi per l'intervento del fondo fiduciario risiede in ricerche e analisi approfondite, che sono cruciali per la comprensione del contesto e per fare in modo che le azioni abbiano un impatto positivo. A questo scopo, l'EUTF Africa dovrebbe ricorrere a strumenti di ricerca, per mobilitare i migliori partner disponibili a tal fine, potenziare le conoscenze e la comprensione delle complesse cause profonde dell'instabilità, della mancanza di sicurezza, della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, nonché delle relative determinanti e dei fattori a essi sottostanti. Al momento dell'audit, solo la finestra HoA aveva sviluppato uno strumento di ricerca e informazione, istituito nel maggio 2016. Per le finestre SLC e NoA,

¹⁶ Per definizione, i valori di partenza sono punti iniziali chiaramente definiti da cui prende avvio l'attuazione e rispetto ai quali vengono valutati i miglioramenti.

la Commissione ha avviato i negoziati per finanziare contratti di ricerca interregionali nel febbraio 2018, quando i fondi erano già stati approvati per la maggior parte.

23. Poiché nessun singolo donatore sarebbe in grado, di per sé, di rispondere alle sfide da affrontare nei 26 paesi interessati dall'EUTF Africa, nel preambolo dell'accordo istitutivo si sottolinea che il fondo fiduciario conseguirà i propri obiettivi mettendo in comune risorse e capacità, soprattutto quelle dei vari donatori operanti nella regione¹⁷. Un approccio efficiente a tal fine comporta un inventario completo delle esperienze e delle capacità di ciascun donatore affinché siano utilizzate in modo ottimale e sistematico. La Corte ha però constatato che solo la finestra HoA disponeva di un inventario del genere¹⁸.

24. La Corte ha altresì rilevato che non sussistono meccanismi di capitalizzazione degli insegnamenti appresi¹⁹ per l'EUTF Africa nel suo complesso. Tale assenza impedisce la raccolta coerente delle migliori pratiche e la definizione di misure di attenuazione per le azioni future. Sebbene la scheda d'azione a corredo di ciascuna proposta di progetto contenga una sezione dedicata agli insegnamenti appresi, quest'ultima in genere consiste soltanto in un elenco di progetti precedenti o in una descrizione dell'esperienza del partner attuatore. Ciò può risultare utile come criterio di selezione per la scelta dei partner attuatori, ma non costituisce un registro idoneo per la conservazione degli insegnamenti appresi. Solo in rari casi gli auditor della Corte hanno visto esempi di come gli insegnamenti appresi potevano essere utilizzati in nuovi progetti.

¹⁷ Considerando 18 dell'accordo istitutivo.

¹⁸ Lo strumento di ricerca e informazione per questa finestra aveva effettuato un esame della letteratura per valutare lo stato delle ricerche su migrazione, sfollamenti e conflitti nel Corno d'Africa, considerando anche la panoramica di attori operanti al momento nell'ambito della migrazione e dei conflitti in tale regione.

¹⁹ Per "insegnamenti appresi" si intendono, in genere, generalizzazioni basate su esperienze di valutazione dei punti di forza e di debolezza osservati in fase di elaborazione, progettazione e attuazione che hanno ripercussioni sulla performance, sull'esito e sull'impatto. *Fonte: OCSE, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002.*

Quadro per la gestione dei rischi

25. Un altro elemento importante è disporre di un adeguato quadro per la gestione dei rischi²⁰. L'accordo istitutivo tuttavia non fa alcun riferimento a questo strumento di gestione. Inoltre, gli Stati membri partecipanti al fondo fiduciario sono esposti a rischi (di natura finanziaria, reputazionale, ecc.) tanto quanto la Commissione. Due Stati membri hanno chiesto esplicitamente uno specifico quadro di valutazione dei rischi in occasione della prima riunione del comitato del fondo fiduciario²¹. Finora, però, la Commissione ha preferito ricorrere ai sistemi di controllo interno della DG DEVCO e della DG NEAR, anziché istituire uno specifico quadro di valutazione dei rischi per l'EUTF Africa. Per i fondi fiduciari gestiti dall'ONU e dalla Banca mondiale, invece, si considera una buona pratica disporre di uno specifico quadro di valutazione dei rischi.

L'EUTF Africa è uno strumento rapido, ma nella sua attuazione rimangono debolezze

26. In questa parte, la Corte esamina aspetti dell'attuazione dell'EUTF Africa. Sono state valutate le procedure di selezione dei progetti, le informazioni fornite agli OpCom, il coordinamento tra le DG della Commissione e tra finestre, la complementarità con altri strumenti UE e la durata delle procedure. Inoltre, sono stati esaminati il monitoraggio e le realizzazioni di progetti in corso sostenuti dall'EUTF Africa.

La selezione dei progetti è rapida, ma non del tutto uniforme e chiara

La selezione dei progetti per le tre finestre

27. Quanto alla selezione dei progetti, le finestre NoA e SLC selezionano le proposte tra quelle presentate da potenziali partner attuatori, previa consultazione dei diversi portatori d'interesse. Se una proposta corrisponde alle priorità della finestra, il gestore del fondo

²⁰ Il regolamento finanziario stabilisce che "I fondi fiduciari dell'Unione sono accompagnati da [...] un migliore controllo da parte dell'Unione dei rischi" (articolo 187, paragrafo 3, lettera b)).

²¹ Nella 4^a riunione del comitato del fondo fiduciario tenutasi nell'aprile 2018, altri due paesi hanno menzionato la necessità di analizzare il monitoraggio dei rischi nei vari progetti e di migliorare ulteriormente il monitoraggio e la valutazione.

fiduciario redige una scheda d'azione (di concerto con le delegazioni dell'UE). La scheda d'azione è sottoposta all'approvazione dell'OpCom. In questo approccio, i gestori del fondo fiduciario fanno ampio affidamento sull'analisi dei bisogni effettuate dai partner attuatori a sostegno delle loro proposte di progetto.

28. La finestra HoA applica un approccio dall'alto verso il basso, in cui il gestore del fondo fiduciario, di concerto con le delegazioni dell'UE, analizzano i bisogni specifici, muovendo dall'analisi qualitativa dello strumento di ricerca e informazione (cfr. **paragrafo 22**) e dalle consultazioni a livello di amministrazioni pubbliche con i paesi africani. Sulla base dell'analisi dei bisogni e delle consultazioni, viene stilata una scheda d'azione, comprensiva anche di potenziali partner attuatori, che viene poi sottoposta all'approvazione dell'OpCom. Questo approccio consente di focalizzarsi maggiormente sulle priorità fissate dal fondo fiduciario e sui bisogni individuati.

29. Le finestre NoA e HoA non dispongono di criteri documentati per la selezione delle proposte di progetto. Stando alla Commissione, viene invece considerata la pertinenza di ciascuna proposta rispetto alle strategie regionali o nazionali, nonché le competenze specifiche dei potenziali partner attuatori e la loro presenza sul campo. Solo il quadro operativo della finestra SLC prevede criteri per le azioni di selezione²². Gli auditor della Corte non hanno però rinvenuto alcuna valutazione documentata delle proposte di progetto a fronte di detti criteri. Non è stato pertanto possibile valutare se i progetti selezionati fossero verosimilmente i più pertinenti. Alcuni Stati membri hanno lamentato la mancanza di chiari criteri di selezione dei progetti²³.

²² Tali criteri sono: a) rispondere a una duplice logica: prevenire la migrazione irregolare e gli sfollamenti forzati, nonché agevolare una migliore gestione della migrazione, oppure creare un approccio globale per la stabilità, la sicurezza e la resilienza; b) rispettare il campo d'applicazione sotto il profilo tematico e geografico di ciascuno strumento finanziario che fornisca contributi e la rispettiva disciplina, specie per quanto riguarda le norme in materia di assistenza pubblica allo sviluppo; c) rispettare i settori d'intervento specifici individuati nel quadro operativo; d) essere complementare ad altre azioni dell'UE e degli Stati membri nella regione; e) avere il consenso delle autorità beneficiarie.

²³ Verbali delle riunioni del comitato operativo SLC tenutesi il 14.1.2016 e il 18.4.2016.

Informazioni fornite agli OpCom

30. La differenza tra i meccanismi di attuazione dell'UE tradizionali e l'EUTF Africa risiede nella presenza e nel ruolo degli OpCom. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo istitutivo, l'OpCom è responsabile in particolare della selezione delle azioni che l'EUTF Africa finanzia. Agli OpCom, tuttavia, sono sottoposte solo le proposte che sono state sviluppate in schede d'azione. Gli OpCom non sono informati delle proposte che non sono divenute schede azione, proprio come gli enti attuatori, i cui progetti non sono selezionati, non sono sistematicamente informati dei motivi della mancata accettazione. Ciò limita la loro capacità di migliorare la qualità di proposte future.

31. Pur non ricevendo informazioni su tutte le proposte pervenute, gli OpCom hanno comunque faticato a smaltire un carico di lavoro variabile in relazione all'approvazione dei progetti. Ad esempio, per la riunione dell'OpCom SLC del 14 dicembre 2016 sono state distribuite 28 schede d'azione (674 pagine), mentre l'OpCom NoA aveva solo tre schede d'azione (62 pagine) da approvare nella riunione del 16 dicembre 2016. I documenti dei progetti sono stati distribuiti tardi²⁴ (solo una settimana di calendario prima dell'approvazione), lasciando ai rappresentanti degli Stati membri e dei paesi africani un tempo limitato per effettuare un'adeguata analisi.

32. L'accordo istitutivo prevede²⁵ che, qualora sia necessario modificare un'azione nella sua natura o in termini di obiettivi dopo che è stata approvata, il gestore del fondo fiduciario deve sottoporre la scheda d'azione modificata all'approvazione dell'OpCom prima dell'attuazione. All'OpCom HoA sono state notificate le modifiche ai progetti, mentre ciò non

²⁴ Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento interno degli OpCom, i documenti di riunione devono essere trasmessi, per quanto possibile, almeno 15 giorni prima della data della riunione. Ad esempio, il verbale della 5ª riunione dell'OpCom HoA, tenutasi nel dicembre 2017, riporta che il comitato operativo ha espresso profonda preoccupazione per la tardiva distribuzione della documentazione di riunione e che questa, in futuro, avrebbe dovuto essere distribuita con largo anticipo (tre settimane prima).

²⁵ Articolo 6, paragrafo 6.6.5.

è avvenuto nel caso dell'OpCom SLC²⁶. Gli auditor della Corte non hanno rilevato casi analoghi in riferimento alla finestra NoA.

Coordinamento e complementarità

33. È essenziale che, nella fase di selezione, le varie DG della Commissione si coordinino fra loro. A tal fine, la Commissione ha creato meccanismi interni e dettagliate modalità di lavoro tra la DG DEVCO, la DG NEAR, il SEAE, la DG HOME e la DG ECHO. Questi servizi partecipano regolarmente alle riunioni di esame interno della qualità (rientrando nel gruppo di sostegno alla qualità) tese a valutare i progetti prima che siano sottoposti ad approvazione.

Nonostante questi sforzi, sussistono margini di ulteriore miglioramento del coordinamento.

34. La natura dei bisogni rilevati in Africa è tale per cui spesso è necessaria una risposta che riguardi più finestre, quali ad esempio il Sahel e l'Africa settentrionale. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento interno degli OpCom stabilisce che questi si riuniscano, all'occorrenza, in sessioni congiunte per esaminare questioni di interesse comune. Nella pratica, le riunioni degli OpCom sono solitamente distinte per ciascuna finestra e, finora, si sono tenute solo due sessioni congiunte degli OpCom²⁷. Nella terza riunione tenutasi nel giugno 2017, il comitato del fondo fiduciario ha deciso di prestare maggiore attenzione alla selezione di programmi trasversali tra le finestre. Nonostante questo accento posto sulla cooperazione trasversale tra le finestre, sono stati approvati solo quattro programmi di questo tipo (su 143)²⁸.

35. Nel selezionare i progetti, gli OpCom necessitano anche di informazioni sufficienti per valutare la complementarità delle azioni del fondo fiduciario, ossia per verificare che non si

²⁶ Nella prima riunione dell'OpCom tenutasi nel gennaio 2016 è stato adottato il progetto 8 in Niger. Nella fase di preparazione/negoziazione, le agenzie degli Stati membri hanno proposto di modificare gli obiettivi dell'azione. Di conseguenza, la descrizione dell'azione sottoscritta nel settembre 2016 era profondamente diversa dalla scheda d'azione adottata dall'OpCom. L'OpCom SLC non ha ricevuto notifica di tale modifica.

²⁷ Tali riunioni si sono tenute il 16.12.2015 e il 26.2.2018.

²⁸ Due di questi sono lo strumento di ricerca e informazione e lo strumento di cooperazione tecnica.

sovrappongano ad altri strumenti UE o non li duplichino e per individuare potenziali sinergie. Il documento di orientamento strategico prevede ulteriori requisiti per far sì che l'EUTF Africa sia complementare ad altri strumenti UE. Secondo uno di questi requisiti, vanno finanziate solo attività che non sono già ricomprese in un programma indicativo nazionale o regionale. La Corte ha tuttavia individuato due progetti della finestra HoA (non appartenenti al campione considerato), che inizialmente rientravano in un programma indicativo regionale al quale era subentrato, in seguito a un trasferimento di fondi, il fondo fiduciario.

36. Nonostante gli sforzi di coordinamento della Commissione, la Corte ha altresì rilevato esempi di progetti selezionati dall'EUTF Africa che intendono rispondere a bisogni analoghi a quelli mirati da altre attività finanziate dall'UE e che quindi rischiano di duplicare altre forme di sostegno dell'UE²⁹. La Commissione non ha spiegato perché questi progetti vengano finanziati tramite l'EUTF Africa anziché da altri strumenti³⁰. Il **riquadro 2** riporta esempi di progetti che rispondono a bisogni analoghi, malgrado gli sforzi di coordinamento.

Riquadro 2 - Esempi di progetti che rispondono a bisogni analoghi

Aiuti d'urgenza

Sono poste in essere modalità di lavoro volte ad assicurare il coordinamento tra l'EUTF Africa e la DG ECHO. In occasione di una riunione del gruppo di sostegno alla qualità, incentrata sul rafforzamento della protezione della resilienza delle popolazioni sfollate in Libia (progetto 17), la DG ECHO ha avvisato che si trattava di una proposta di intervento ECHO tradizionale la quale, se finanziata, avrebbe creato gravi sovrapposizioni con le iniziative esistenti. Nonostante queste osservazioni, la Commissione non ha chiarito, nella scheda d'azione sottoposta all'approvazione

²⁹ L'articolo 187, paragrafo 3, lettera b), del regolamento finanziario dispone che i fondi fiduciari “[n]on dovrebbero essere creati se si limitano a duplicare altri canali esistenti di finanziamento o altri strumenti simili senza fornire alcuna addizionalità”.

³⁰ Tale requisito è stabilito nella sezione 2 del documento di orientamento strategico, in riferimento alla complementarità (pag. 11): “il fondo fiduciario colma le lacune, in termini sia geografici che tematici, lasciate da altri strumenti o da altri partner per lo sviluppo (compresi gli Stati membri dell'UE). Ciò dovrà essere indicato per ciascun progetto approvato [...]” *[traduzione a cura della Corte]*.

dell'OpCom, i motivi per cui questo progetto avrebbe dovuto essere finanziato tramite l'EUTF Africa.

Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP)

La Corte ha rinvenuto due progetti (uno finanziato dall'IcSP e l'altro dall'EUTF Africa) che vertono entrambi sul rimpatrio umanitario di migranti dalla Libia ai loro paesi di origine. Tutti e due sostengono attività nel settore della stabilizzazione delle comunità e sono stati aggiudicati al medesimo partner attuatore per essere eseguiti in parte nello stesso periodo. Inoltre, entrambi comprendono determinate attività, come lavori di ripristino e sostegno alla coesione sociale, e queste si svolgono nelle medesime città: Sabha e al-Qatrun.

37. In aggiunta, di recente la Commissione ha istituito il piano per gli investimenti esterni (PIE), teso ad “affrontare le specifiche cause socio-economiche profonde della migrazione e promuovere il reinserimento sostenibile dei migranti che ritornano nei loro paesi di origine, rafforzando altresì le comunità di transito e d'accoglienza”³¹. Il comitato del fondo fiduciario ha evidenziato la necessità di assicurare la complementarità con altri strumenti, come il futuro PIE, i meccanismi di finanziamento combinato, ecc. La Corte però non ha rinvenuto documentazione che precisi come debba aver luogo il coordinamento tra l'EUTF Africa e il PIE o le misure adottate per massimizzare la complementarità tra le azioni selezionate nell'ambito dei due strumenti.

38. Gli esempi precedenti dimostrano che l'EUTF Africa non ha operato una separazione sufficientemente netta del lavoro tra il fondo e gli altri strumenti o tra le misure di intervento delle DG DEVCO, NEAR ed ECHO. Per la Libia, la Commissione sta preparando una matrice di interventi per il settore sanitario, ma non si tratta di una prassi abituale per altri paesi e settori. Tale documento, se esteso a tutti i settori, faciliterebbe il processo di analisi della qualità per la selezione dei progetti e massimizzerebbe la complementarità delle azioni sul campo.

³¹ Articolo 3 (“Scopo”) del regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 settembre 2017, che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), la garanzia dell'EFSD e il fondo di garanzia EFSD.

Durata delle procedure

39. La rapida selezione dei progetti³² era uno dei modi in cui l'EUTF Africa avrebbe dovuto fornire valore aggiunto, secondo le attese. Ciò ha posto pressioni sulla Commissione per accelerare le procedure e selezionare rapidamente i progetti da finanziare. Dall'analisi della Corte emerge che la selezione dei progetti a titolo dell'EUTF Africa è stata effettivamente più rapida rispetto ai tradizionali strumenti dell'UE³³. Il fondo fiduciario è riuscito ad accelerare le varie fasi, riducendo il tempo impiegato dall'individuazione e dalla formulazione fino all'aggiudicazione del contratto e all'esecuzione del primo pagamento (cfr. **figura 3**). Tutte le parti interpellate nel corso dell'audit della Corte hanno espresso soddisfazione per la rapidità con cui il fondo fiduciario è riuscito a ideare progetti e hanno encomiato la celere risposta fornita a una serie di bisogni urgenti.

Figura 3 – Raffronto indicativo della durata delle procedure

Fase	Definizione	EUTF Africa, tutte le finestre (in giorni)	Bilancio UE e FES (in giorni)	Tempo risparmiato (in giorni)
1. Individuazione/formulazione	Numero medio di giorni che intercorrono tra l'esame del gruppo di sostegno alla qualità e l'approvazione da parte degli OpCom o del comitato FES/DCI	33	133	100
2. Stipulazione dei contratti	Numero medio di giorni che intercorrono tra l'approvazione da parte degli OpCom o del comitato FES/ENI/DCI e la firma del contratto	270	423	153
3. Primo pagamento	Numero medio di giorni che intercorrono tra la firma del contratto e l'autorizzazione del primo pagamento	30	42	12

40. Va tuttavia notato che vari progetti finanziati mediante l'EUTF Africa sono stati inizialmente individuati nell'ambito di altri strumenti dell'UE e, successivamente, rilevati dal fondo fiduciario. In alcuni casi, assicurando una maggior velocità, non si è lasciato il tempo

³² Nel considerando 10 della decisione C(2015) 7293 della Commissione, del 20 ottobre 2015, si asserisce che il fondo fiduciario offrirà all'UE e ai suoi Stati membri uno strumento agile e flessibile per produrre risultati immediati e concreti in situazioni delicate, soggette a repentini mutamenti e di grande fragilità.

³³ Per strumenti di sviluppo "tradizionali", la Corte intende il Fondo europeo di sviluppo e gli strumenti rientranti nel bilancio dell'UE che possono finanziare attività nei 26 paesi africani interessati dall'EUTF Africa, in particolare lo strumento europeo di vicinato e lo strumento di cooperazione allo sviluppo.

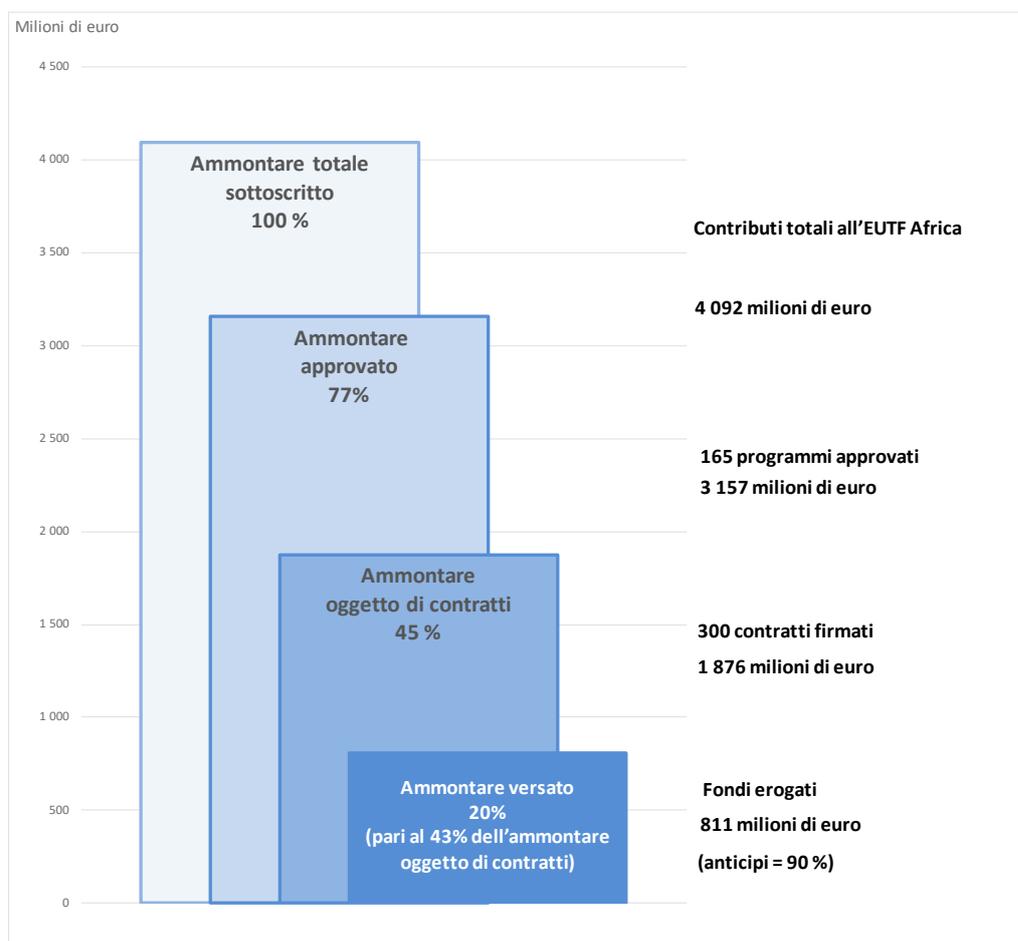
agli OpCom di valutare approfonditamente le proposte prima che approvassero i progetti del fondo fiduciario (cfr. **paragrafo 31**).

41. In termini di contratti, a metà della sua durata, l'EUTF Africa aveva sottoscritto contratti per un valore pari al 45 % di tutti i fondi disponibili (cfr. **figura 4**). Sebbene l'EUTF Africa, nel complesso, sia riuscito ad accelerare la firma dei contratti³⁴, altri strumenti d'emergenza esistenti restano più rapidi sotto questo profilo. Ad esempio, l'IcSP, che effettua interventi in ambiti simili a quelli dell'EUTF Africa, dispone dell'opzione di ricorrere a "misure di assistenza straordinaria"³⁵. Per queste misure, l'86 % di tutti i contratti è stato firmato entro quattro mesi³⁶ (contro i 270 giorni dell'EUTF Africa) dall'adozione della decisione di finanziamento da parte della Commissione. L'EUTF Africa è uno strumento di emergenza e, pertanto, sarebbe stata auspicabile una maggiore rapidità nella firma dei contratti.

³⁴ Nel tentativo di accelerare la stipulazione dei contratti, la Commissione invia lettere agli Stati membri e si confronta con i rispettivi enti attuatori tramite la rete degli operatori per la cooperazione europea allo sviluppo, una piattaforma di coordinamento costituita da 15 enti attuatori degli Stati membri.

³⁵ Articolo 3 del regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

³⁶ Servizio degli strumenti di politica estera, *2017 Annual activity report*, allegato 12 "Performance tables", pag. 139.

Figura 4 – Esecuzione del bilancio a fine agosto 2018

Fonte: figura elaborata in base ai dati della Commissione europea sullo stato di esecuzione al 31 agosto 2018, pubblicati sul sito Internet dell'EUTF Africa. Tutte le cifre sono arrotondate.

42. In termini di attuazione dei progetti, l'EUTF Africa ha avuto un impatto solo limitato nell'accelerare il processo rispetto agli aiuti allo sviluppo tradizionali. Il fondo fiduciario ha incontrato difficoltà analoghe a quelle degli strumenti tradizionali. Ciò si riflette a sua volta nel basso livello dei pagamenti (cfr. **figura 4**), che per la maggior parte (quasi il 90 %) sono rappresentati da anticipi o riguardano il sostegno al bilancio³⁷. Secondo la Commissione, la causa più frequente dei ritardi è il contesto complesso e difficile in cui l'EUTF Africa si trova ad operare, in quanto i partner attuatori spesso non possono intervenire in zone di conflitto.

³⁷ Il sostegno al bilancio del Niger (progetto 12) rappresenta il 7 % degli esborsi totali.

43. Nondimeno, dato il contesto straordinario in cui opera l'EUTF Africa, sarebbe ragionevole attendersi che la Commissione valuti sistematicamente la possibilità di applicare misure accelerate e ne discuta con i potenziali partner attuatori. Un modo per accelerare l'avvio dell'attuazione è rendere ammissibili i costi di preparazione del progetto a partire dalla data di approvazione del progetto (una volta cioè che sono state decise le condizioni essenziali per il progetto e ove opportuno). In effetti, le linee guida della Commissione sulle situazioni di emergenza consentono un approccio del genere.

Riquadro 3 – Caso esemplificativo nel Niger in cui i progetti potevano essere attuati con maggiore rapidità se il finanziamento fosse stato autorizzato immediatamente

Progetto 10: Sostegno alla formazione dei giovani e alla loro integrazione nel mercato del lavoro nelle regioni di Agadez e Zinder

L'OpCom ha approvato il progetto il 18 aprile 2016. Tuttavia, la procedura di assunzione del responsabile di questo progetto ha potuto avere inizio solo dopo la firma del contratto nel novembre 2016. Se i costi di preparazione del progetto fossero stati ammissibili alla sua approvazione, le conseguenze della lunga procedura di assunzione sarebbero state mitigate e, quindi, si sarebbe ridotto il tempo necessario ad avviare l'attuazione del progetto.

44. La Corte ha constatato che, nella maggior parte dei casi, le schede d'azione sottoposte all'approvazione degli OpCom non precisavano l'avvio previsto per le attività del progetto, ma riportavano invece la durata complessiva dei progetti (compresa tra i 12 e i 60 mesi per i progetti esaminati). Gli OpCom, pertanto, non possono tener conto di questo aspetto nell'approvare i progetti né considerare alternative per accelerare l'avvio dell'attuazione.

I progetti hanno iniziato a produrre realizzazioni, ma non è ancora operativo un sistema per monitorare i risultati in tutte le finestre

Monitoraggio

45. Nel 2017, le tre finestre dell'EUTF Africa hanno adottato una piattaforma di monitoraggio per tutti i progetti, in cui sono riportati i rispettivi quadri logici³⁸, i valori-obiettivo e i valori effettivi corrispondenti per ciascun indicatore specifico. La Commissione ha registrato in questo sistema di monitoraggio la maggior parte dei valori-obiettivo per i progetti del fondo fiduciario, ma non sono ancora disponibili valori per i risultati. Non tutti i partner attuatori intendono riportare le informazioni sulla piattaforma comune e, per la maggior parte, non sono contrattualmente tenuti a farlo. Ciò è imputabile al fatto che, al momento della firma dei contratti, il sistema non era stato ancora sviluppato o previsto e la Commissione non ha inserito tale disposizione nelle convenzioni di finanziamento.

46. Al momento dell'audit, la Commissione aveva sviluppato una serie di 19 indicatori aggregati per questa piattaforma di monitoraggio comune a tutte tre le finestre. Tuttavia, alcuni di questi indicatori si sovrappongono e non è sempre chiaro il nesso tra questi e gli indicatori di livello superiore rilevati nel quadro globale dei risultati del fondo fiduciario (cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 4 – Debolezze relative ai 19 indicatori aggregati

- Vi è una potenziale sovrapposizione fra gli indicatori 2.3 (numero di persone beneficiarie di assistenza nutrizionale) e 2.4 (numero di persone beneficiarie di assistenza connessa alla sicurezza alimentare). Le definizioni dei due indicatori comprendono entrambe attività di formazione sulle pratiche agricole.
- Gli indicatori non interessano l'intera gamma di progetti dell'EUTF Africa (ad esempio, progetto 6).
- È compito assai arduo collegare/imputare questi indicatori comuni di realizzazione alle migliaia di indicatori a livello dei singoli progetti e, poi, al quadro globale dei risultati del fondo fiduciario,

³⁸ Schema di un progetto in cui figurano gli obiettivi, i valori-obiettivo e gli indicatori.

nonché alle priorità del piano d'azione di La Valletta. L'OpCom della finestra HoA ha deciso, di propria iniziativa, di delegare questo compito a esperti tecnici.

47. Finora, la finestra SLC ha deciso di usare il sistema CAD (raccogliere, analizzare e diffondere), mentre la finestra HoA si avvale dell'MLS (sistema di monitoraggio e apprendimento). La finestra NoA ha intrapreso misure per istituire il proprio sistema di monitoraggio e valutazione. La moltitudine di informazioni e di sistemi di monitoraggio fa sì che non vi sia un'unica visione d'insieme esauriente dei risultati conseguiti dall'EUTF Africa nel suo complesso.

48. Inoltre, non vi è una netta distinzione tra le responsabilità di monitoraggio dei partner attuatori e quelli della Commissione o delle EUDEL. Ad esempio, in un progetto in Niger (progetto 7), l'intera dotazione finanziaria disponibile è stata spesa in 12 mesi, anziché nei 36 previsti, ed è stata destinata soprattutto a un obiettivo condiviso con altri donatori (assistenza diretta ai migranti). Gli altri due obiettivi (governance e azioni connesse allo sviluppo) non sono stati perlopiù affrontati. La Corte ha altresì rilevato ritardi ricorrenti³⁹ in progetti relativi alla sicurezza, alla gestione delle frontiere e a settori analoghi.

49. Al momento dell'audit, non era stata stilata una relazione MOR⁴⁰ per nessuno dei progetti controllati. Il personale della Commissione aveva visitato almeno una volta tutti i progetti attuati in Niger, riuscendo così a seguirli. In Libia, a causa delle difficili condizioni di sicurezza, la Commissione non ha potuto visitare tutti i progetti in corso. Stava tuttavia esaminando la possibilità di introdurre il monitoraggio da parte di terzi (ossia di affidare tale compito a soggetti locali). Una parte essenziale del monitoraggio consiste nel verificare periodicamente i progetti a fronte del rispettivo quadro logico. La maggior parte dei progetti controllati contemplava solo quadri logici provvisori, da completare successivamente alla

³⁹ Progetto 11: 3,5 mesi di ritardo; progetto 5: 7 mesi di ritardo; progetto 4: progetto di due anni che ora necessita di una proroga per produrre i principali risultati previsti.

⁴⁰ Monitoraggio orientato ai risultati. Il sistema MOR è stato istituito da EuropeAid nel 2000 per rafforzare il monitoraggio, la valutazione e la trasparenza degli aiuti allo sviluppo. Si fonda su brevi valutazioni mirate eseguite in loco da esperti esterni. Si avvale di una metodologia strutturata e omogenea basata su cinque criteri: pertinenza, efficienza, efficacia, impatto potenziale e probabile sostenibilità.

fase di “costituzione” dei progetti, ossia solo dopo la firma del relativo contratto. Nella fase di “costituzione”, i partner attuatori consultano i beneficiari finali e individuano i bisogni specifici della popolazione o dell’amministrazione. Di concerto con l’EUDEL, sviluppano o aggiornano gli indicatori e i valori-obiettivo. Secondo la Commissione, questo approccio offre una certa flessibilità in un contesto difficile, che consente di raccogliere dati non disponibili all’inizio. Tuttavia, anche dopo l’aggiornamento dei quadri logici, i progetti controllati erano privi di valori-obiettivo misurabili e, pertanto, gli obiettivi specifici non erano ancora SMART⁴¹ (cfr. **riquadro 5**).

Riquadro 5 – Esempi di obiettivi non specifici nella finestra SLC

Progetto 8: “sostenere l’attuazione di misure strutturali e a breve termine”

Progetto 9: “sostegno alla gestione delegata dei progetti”

Progetto 10: “migliore direzione degli interventi nell’ambito dell’istruzione”

Progetto 10: “maggiore occupabilità dei giovani”

50. L’utilità di alcuni indicatori si è rivelata limitata. In un progetto (progetto 10), un indicatore è basato su una successiva decisione politica in capo alle autorità locali. Questo tipo di indicatore è debole, in quanto i partner attuatori non hanno alcuna incidenza su tali decisioni e non possono essere chiamati a renderne conto. La Corte ha inoltre rilevato indicatori basati sui pareri dei beneficiari (ad esempio, esiti di sondaggi), che sono soggettivi e difficili da verificare. Altri indicatori sono stati compresi nel quadro logico perché i partner attuatori li utilizzavano per i propri rapporti interni. Ciò accresce l’onere amministrativo dell’EUTF Africa.

51. Opportuni valori di partenza consentono di valutare i progressi compiuti rispetto ai bisogni complessivi, in termini sia relativi che assoluti. I valori di partenza erano un punto debole in tutti i quadri logici analizzati dagli auditor della Corte, persino in quelli che erano

⁴¹ Acronimo inglese che designa obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine.

stati riveduti. Nella maggior parte dei casi, il valore di partenza connesso a indicatori specifici era pari a zero o contrassegnato come “n.d.”⁴², per cui era impossibile presentare i progressi compiuti in termini relativi. In un caso, gli indicatori non avevano valori di partenza ma erano comunque misurati⁴³. Tali misurazioni non forniscono informazioni utili sui progressi compiuti.

Realizzazione di progetti in corso

52. Al momento dell’audit, sebbene i progetti finanziati dall’EUTF Africa si trovassero in genere in una fase iniziale di attuazione, i progetti controllati in Libia e Niger avevano cominciato a produrre le prime realizzazioni (per alcuni esempi, cfr. **riquadro 6**). In Niger, l’équipe di audit ha visitato, fra gli altri progetti, il centro di transito per migranti e, ad Agadez, uno dei 15 osservatori della migrazione creati, nonché ha incontrato investigatori della polizia impegnati a smantellare le reti dei trafficanti. In Libia non è stato possibile effettuare visite presso nessuno dei progetti in corso a causa delle condizioni di sicurezza.

Riquadro 6 – Esempi di realizzazioni di progetti in corso sottoposti ad audit

Secondo le relazioni sullo stato di avanzamento dei progetti presentate dai partner attuatori (convalidate dalla Commissione), la Corte ha preso atto dei seguenti esempi di realizzazioni dei progetti:

Niger

Progetto 7: sono state garantite condizioni di vita accettabili ai migranti nel centro di transito di Agadez (uno dei quattro centri di transito per migranti del paese). Nel 2017 sono passati da questi centri oltre 9 000 migranti.

Progetto 8: sono stati creati 15 osservatori per monitorare le conseguenze della migrazione a livello locale e individuare potenziali azioni di attenuazione.

⁴² Si tratta dei seguenti progetti: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 e 20.

⁴³ Nel progetto 7, gli indicatori fornivano cifre che mostravano il conseguimento dei valori-obiettivo per l’assistenza presso i centri di transito e per i rimpatri volontari assistiti (ad esempio, 380 %, 415 %, 225 %, ecc.), ma senza riportare alcuna stima di partenza per un raffronto.

Progetto 11: nel 2017 sono state smantellate sette reti di trafficanti a livello nazionale e 12 a livello internazionale grazie a squadre di indagine congiunte della polizia.

Libia

Progetto 19, nell'ambito di uno degli obiettivi previsti:

- sono stati aiutati 4 709 migranti offrendo loro assistenza per il rimpatrio volontario,
- è stata offerta assistenza umanitaria a 19 605 migranti sotto forma di beni non alimentari e di kit di prodotti per l'igiene in vari centri di detenzione/trattenimento,
- sono state effettuate valutazioni rapide dei bisogni dei migranti ed è stata offerta assistenza medica a oltre 6 000 migranti,
- l'unità preposta alla protezione ha fornito aiuti in materia di alloggi a 929 persone (tra cui donne in stato di gravidanza e minori non accompagnati). L'unità preposta alla cooperazione tecnica ha formato 21 funzionari pubblici sui diritti umani e sulla valutazione della vulnerabilità.

53. Stando alle cifre fornite da Frontex, il numero complessivo di migranti che hanno attraversato irregolarmente le frontiere per entrare nell'UE ha registrato un picco assoluto nel 2016, al quale è seguito un calo nel 2017 (cfr. **figura 5**). L'EUTF Africa è uno dei molti strumenti (dell'UE e non solo) che concorrono al miglioramento dei dati, i quali sono alquanto diversi da una finestra all'altra.

Figura 5 – Migranti provenienti dalle regioni interessate dall'EUTF Africa che, per entrare nell'UE, hanno attraversato le frontiere in modo irregolare

	2014	2015	2016	2017
Sahel e lago Ciad	42 601	65 297	114 814	76 889
Africa settentrionale	10 773	21 603	19 393	27 912
Corno d'Africa	46 536	70 875	42 850	17 984
Totale EUTF Africa	99 910	157 775	177 057	122 785

Fonte: Corte dei conti europea sulla base dei dati Frontex dal 2014 al 2017.

54. La relazione annuale dell'EUTF Africa relativa al 2017 non riporta in maniera esauriente i risultati finora conseguiti, bensì il numero di progetti approvati, le risorse finanziarie spese ed esempi di realizzazioni prodotte. Sebbene la relazione annuale consti di un unico documento consolidato, la rendicontazione non è uniforme per le tre finestre. Ad esempio, nel capitolo 3 (incentrato su orientamenti strategici, attuazioni e risultati), la relazione

annuale presenta per ciascuna finestra tabelle di ripartizione dei fondi tra le priorità sostenute nel quadro della finestra in questione. Tuttavia, gli obiettivi generici dell'EUTF Africa lasciano ampi margini di discrezionalità ai gestori del fondo fiduciario nel decidere la classificazione dei progetti. Ciò significa che le risorse finanziarie ripartite per priorità e per finestre non sono facilmente confrontabili.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

55. A fronte di notevoli sfide, è stato creato l'EUTF Africa come fondo fiduciario di emergenza per contribuire a rispondere alle crisi in tre regioni africane, anche con l'intento di conseguire una stabilità e obiettivi di sviluppo a lungo termine.

56. Si giunge alla conclusione che l'EUTF Africa è uno strumento flessibile ma, date le sfide inedite alle quali è confrontato, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata. Non sono state definite le crisi specifiche (ad esempio per regioni, per paesi, in base alle cause e all'impatto sulla stabilità) alle quali il fondo fiduciario dovrebbe rispondere. Gli obiettivi generici del fondo fiduciario consentono flessibilità, ma a scapito di una strategia sufficientemente mirata da guidare gli interventi nelle tre finestre e capace di favorire la misurazione e la rendicontazione dei risultati. Inoltre, gli orientamenti strategici forniti ai gestori del fondo fiduciario finora non sono stati molto specifici (cfr. **paragrafi 15-19**).

57. La Commissione non ha analizzato approfonditamente i bisogni che il fondo fiduciario avrebbe dovuto soddisfare, né gli strumenti a sua disposizione. Da quanto constatato dalla Corte, i bisogni, ove individuati, non sono stati quantificati, così come non è stata definita una massa critica di finanziamenti. Inoltre, la Corte ha riscontrato che le risorse e le capacità non erano ancora state messe in comune in modo ottimale e sistematico. Inoltre, non era stato ancora sviluppato un appropriato meccanismo di capitalizzazione degli insegnamenti appresi (cfr. **paragrafi 20-24**).

Raccomandazione 1 – Affinare la qualità degli obiettivi dell'EUTF Africa

La Commissione dovrebbe proporre al comitato del fondo fiduciario una revisione degli obiettivi e delle priorità esistenti per l'EUTF Africa, per renderli più specifici e conseguibili. Dovrebbe tener conto delle sfide peculiari relative alle tre finestre e, per quanto possibile,

comprendere valori-obiettivo e valori di partenza. Per questo esercizio, la Commissione dovrebbe in particolare utilizzare:

- a) le realizzazioni degli strumenti di ricerca e informazione;
- b) le capacità di tutti i donatori;
- c) un meccanismo di capitalizzazione degli insegnamenti appresi per l'intero fondo fiduciario.

Termine: fine 2019.

58. Le procedure di selezione dei progetti variano da una finestra all'altra. Gli auditor della Corte non hanno rinvenuto alcuna valutazione documentata delle proposte di progetto a fronte di criteri prestabiliti. Gli OpCom sono prevalentemente consessi per l'approvazione dei progetti, ma le informazioni fornite loro – secondo quanto rilevato dalla Corte – non erano sempre complete o consegnate in tempo utile per preparare adeguatamente le decisioni da adottare (cfr. **paragrafi 27-32**).

59. Non sempre il vantaggio comparativo di finanziare i progetti tramite l'EUTF Africa è stato ben illustrato e la Corte ha rinvenuto esempi di progetti che rispondevano a bisogni analoghi a quelli mirati da altri strumenti dell'UE (cfr. **paragrafi 33-38**).

Raccomandazione 2 – Rivedere la procedura di selezione dei progetti

La Commissione dovrebbe:

- a) stabilire chiari criteri comuni da applicare a tutte le finestre e documentare la valutazione delle proposte di progetto a fronte di detti criteri;
- b) fornire agli OpCom un elenco delle proposte ricevute che il gestore del fondo fiduciario non ha sviluppato in una scheda d'azione, compresi i motivi della mancata accettazione;
- c) informare gli OpCom di qualsiasi modifica sostanziale a progetti già approvati (ossia modifiche afferenti gli obiettivi, la dotazione finanziaria e la durata);

- d) creare un'apposita sezione nella scheda d'azione in cui si dimostra il vantaggio comparativo di sostenere il progetto tramite l'EUTF Africa anziché mediante altre forme di sostegno dell'UE.

Termine: metà 2019.

60. Rispetto agli strumenti tradizionali, l'EUTF Africa è stato più rapido nell'avviare i progetti. Nel complesso, è riuscito ad accelerare la firma dei contratti e l'erogazione degli anticipi, ma i progetti incontrano difficoltà analoghe a quelle degli strumenti tradizionali, che ne ritardano l'attuazione. Benché l'EUTF Africa operi in circostanze straordinarie, la Commissione non ha fatto pieno ricorso alle misure accelerate. Queste ultime potrebbero agevolare il lavoro dei partner attuatori e consentire un più rapido avvio delle attività di progetto (cfr. **paragrafi 39-44**).

Raccomandazione 3 – Adottare provvedimenti per accelerare l'attuazione

La Commissione dovrebbe individuare tutte le procedure accelerate applicabili all'EUTF Africa e intensificarne l'uso di concerto con i potenziali partner attuatori, ove pertinente.

Termine: fine 2019.

61. L'EUTF Africa ha adottato un sistema di monitoraggio comune. Questo tuttavia non è ancora operativo e le tre finestre hanno usato finora sistemi diversi per la raccolta delle informazioni di bilancio, il monitoraggio e la valutazione. La Corte ha riscontrato che gli obiettivi dei progetti spesso non erano specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (SMART) e che gli indicatori utilizzati per misurare la performance dei progetti erano privi di valori di partenza. L'EUTF Africa ha contribuito agli sforzi profusi per ridurre il flusso di migranti irregolari dall'Africa verso l'Europa, ma detto contributo non può essere misurato con precisione. I progetti sottoposti ad audit, ancorché in una fase iniziale di attuazione, avevano iniziato a produrre realizzazioni (cfr. **paragrafi 45-53**).

Raccomandazione 4 – Migliorare il monitoraggio dell’EUTF Africa

La Commissione dovrebbe:

- a) rendere pienamente operativo il sistema di monitoraggio comune;
- b) includere obiettivi SMART nei quadri logici dei progetti e migliorare la qualità degli indicatori stabilendo valori di partenza e valori-obiettivo quantificati.

Termine: metà 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina JAKOBSEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 16 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

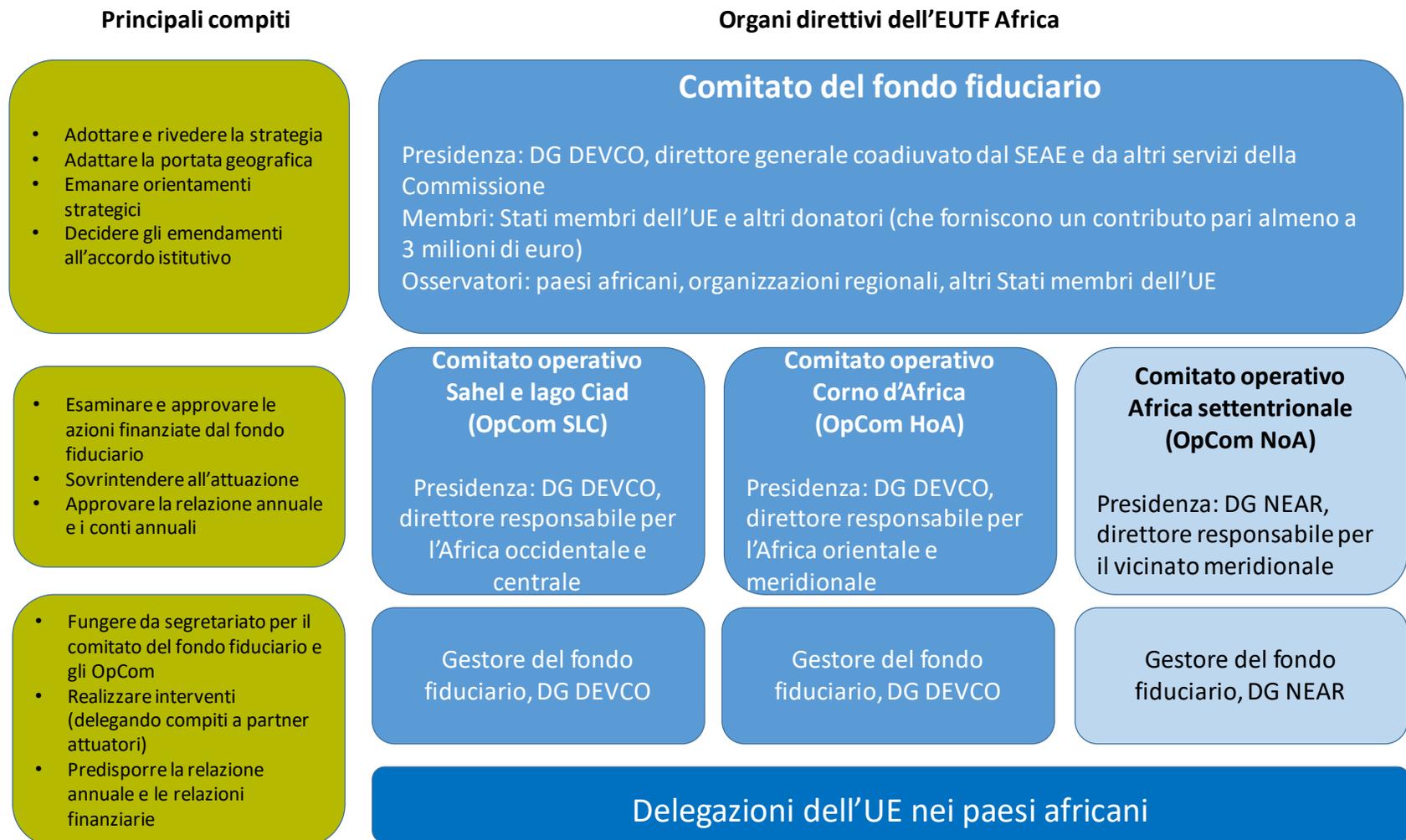
ALLEGATO I**Contributi degli Stati membri dell'UE e di altri donatori (importi sottoscritti e contributi versati) al 31 agosto 2018**

Sono evidenziati in grigio i paesi che si sono impegnati a fornire contributi pari almeno a 3 milioni di euro, assicurandosi il diritto di voto nel comitato del fondo fiduciario e negli OpCom.

Paese	Contributi sottoscritti (euro)	Contributi versati (euro)
Austria	6 000 000	6 000 000
Belgio	10 000 000	9 000 000
Bulgaria	550 000	550 000
Croazia	600 000	600 000
Cipro	100 000	100 000
Repubblica ceca*	10 411 624	10 411 124
Danimarca	20 045 876	20 045 876
Estonia	1 450 000	1 450 000
Finlandia	5 000 000	5 000 000
Francia	9 000 000	9 000 000
Germania	157 500 000	139 500 000
Ungheria*	9 450 000	9 450 000
Irlanda	15 000 000	2 600 000
Italia	110 000 000	108 000 000
Lettonia	300 000	300 000
Lituania	200 000	200 000
Lussemburgo	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Paesi Bassi	26 362 000	23 362 000
Norvegia	8 865 381	8 865 381
Polonia*	10 550 748	10 550 748
Portogallo	1 800 000	1 800 000
Romania	100 000	100 000
Slovacchia*	10 350 000	10 350 000
Slovenia	100 000	100 000
Spagna	9 000 000	9 000 000
Svezia	3 000 000	3 000 000
Svizzera	4 100 000	4 100 000
Regno Unito	6 000 000	2 800 000
Gruppo di Visegrád (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Contributi esterni totali	439 260 629	409 510 629

* I singoli contributi all'importo di 35 milioni di euro che il gruppo di Visegrád si è impegnato a versare corrispondono ai dati riportati per ciascun paese che ne fa parte.

Fonte: sito Internet dell'EUTF Africa a cura della Commissione europea, sezione "Financial resources".

Organi direttivi dell'EUTF Africa e loro principali compiti

ALLEGATO III**Progetti dell'EUTF Africa sottoposti ad audit****Elenco dei progetti**

Temi EUTF														
1	Maggiori opportunità economiche e occupazionali													
2	Rafforzamento della resilienza													
3	Migliore gestione delle migrazioni													
4	Miglioramento della governance e prevenzione dei conflitti													
n.	Identificativo	Titolo	Tema				Partner attuatore	Dotazione finanziaria (milioni di euro)			Durata degli interventi (mesi)	Data di approvazione della scheda d'azione	Data della firma da parte dell'EUTF	Giorni dall'approvazione alla firma
			1	2	3	4		EUTF	Cofinanziamento	Totale				
Comuni a più finestre														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Più partner	8,0		8,0	60	30.10.2016 mediante procedura scritta	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Più partner	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Finestra del Sahel e del lago Ciad														
Progetto regionale														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Ente di uno SM	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Org. internaz.	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	Ente di uno SM	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X		X	X	ONG	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 mediante procedura scritta	15.5.2017	48
Progetto nazionale: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II			X	X	Org. internaz.	7,0		7,00	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Ente di uno SM	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Ente di uno SM	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Ente di uno SM	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	Ente di uno SM	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBCII en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)			X	X	Ente di uno SM Ente di uno SM Sostegno al bilancio	6,0 4,0 70,0		80,0	60	13.6.2016	30.8.2016 19.12.2016 19.12.2016	78 189 189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Org. internaz.	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		ONG ONG ONG Assist. tecn.	1,1 3,5 2,7 0,6		8,0	18	14.12.2016	14.1.2017 7.4.2017 20.2.2017 7.3.2017	31 114 68 83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa			X		Org. internaz.	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Finestra dell'Africa settentrionale														
Progetto regionale														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities			X		Org. internaz. da decidere da decidere	2,2 2,0 1,0		5,2	36	23.5.2017	15.11.2017 n.d. n.d.	176 n.d. n.d.
Progetto nazionale: Libia														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya			X		Ente di uno SM da decidere	5,9 3,0	1,0	6,0	30	16.6.2016	06.1.2017 n.d.	204 n.d.
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya			X		Organizzazione internazionale (*)	16,8			36	16.12.2016	2.6.2017	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development			X	X	Organizzazione internazionale (*) Org. internaz. Org. internaz. Org. internaz.	38,0 2,7 13,0	5,0	95,0	36	12.4.2017 mediante procedura scritta	2.6.2017 22.5.2017 31.5.2017 9.6.2017 12.6.2017	51 40 49 58 61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase			X		Ente di uno SM	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) Le attività realizzate da questa organizzazione internazionale in Libia sono confluite in un unico contratto (NOA-LY-03-01 *Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya*).

(**) Questo importo comprende il finanziamento parallelo di 1,84 milioni di euro a titolo del Fondo sicurezza interna dell'UE.

Fonte: EUTF Africa.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"IL FONDO FIDUCIARIO DI EMERGENZA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'AFRICA: FLESSIBILE, MA NON SUFFICIENTEMENTE MIRATO"

SINTESI

III. Il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea (EUTF) era stato concepito come strumento di attuazione con obiettivi flessibili in grado di rispondere alle esigenze e alle sfide poste dalle complesse crisi, ciascuna di differente natura, che affliggono le tre regioni.

IV. La Commissione disponeva di informazioni pertinenti di cui ha tenuto conto nell'elaborare gli obiettivi strategici dell'EUTF per l'Africa. Per ciascun obiettivo e ambito politico prioritario, il documento di orientamento strategico, i quadri operativi regionali e i quadri operativi specifici per paese e, in una certa misura, i verbali delle riunioni del comitato illustrano le valutazioni delle esigenze.

Tali valutazioni sono integrate da analisi per paese effettuate dalle delegazioni dell'UE a cadenza regolare in collaborazione con i paesi partner e di concerto con gli Stati membri e la società civile.

V. La Commissione non reputa necessario redigere un elenco di criteri generali e comuni da applicare in sede di valutazione dei documenti d'azione, ma adotterà misure volte a garantire che detti documenti espungano chiaramente il nesso tra azione proposta e obiettivi strategici definiti.

I documenti d'azione sono individuati ed elaborati nell'ambito di un processo di consultazione inclusivo che coinvolge molti attori sia nelle sedi centrali che a livello di paese.

VI. La Commissione riconosce l'esigenza di rafforzare ulteriormente taluni aspetti del sistema di monitoraggio comune dell'EUTF per l'Africa. Essa sta adottando una serie di misure volte a includere, per quanto possibile, obiettivi SMART nei quadri logici dei progetti e migliorare ancora la qualità degli indicatori.

VII. La Commissione ritiene che l'EUTF, unitamente ad altri strumenti dell'UE, possa incidere indirettamente sugli attraversamenti irregolari delle frontiere verso l'Europa. Tuttavia le sue principali determinanti sono il sostegno alla stabilità, il salvataggio e la protezione della popolazione, oltre alla creazione di opportunità economiche e di percorsi legali. In quasi tre anni l'EUTF per l'Africa ha dato i suoi frutti e dimostrato di essere uno strumento di attuazione rapido ed efficace, che ha agevolato il dialogo con i paesi partner, applicato approcci innovativi e prodotto risultati concreti riunendo risorse ed esperienze provenienti da molteplici soggetti interessati.

VIII.

Primo trattino: la Commissione accetta la presente raccomandazione.

Secondo trattino: la Commissione accetta parzialmente la presente raccomandazione.

Terzo trattino: la Commissione accetta la presente raccomandazione.

Quarto trattino: la Commissione accetta la presente raccomandazione.

OSSERVAZIONI

16. Il preambolo dell'accordo istitutivo dell'EUTF per l'Africa menziona chiaramente le sfide interne e le crisi, tra loro parzialmente interconnesse, che affliggono i paesi delle tre finestre del fondo fiduciario. Esse comprendono, anzitutto, le crisi politiche in Libia e Yemen, i conflitti interni in Sudan e Sud Sudan, Mali e Nigeria (la minaccia rappresentata da Boko Haram) e una serie di attentati terroristici che hanno trascinato l'intera regione in una situazione di crisi. Individuare e segnalare aspetti specifici di ciascuna delle principali crisi nella regione avrebbe considerevolmente ritardato l'istituzione dell'EUTF in un contesto di emergenza.

17. Gli obiettivi dell'EUTF per l'Africa sono stati formulati in termini piuttosto ampi proprio per poter rispondere alle esigenze e alle sfide emergenti poste dalle complesse crisi, ciascuna di differente natura, che affliggono le tre regioni.

È stato previsto di aggiornare il quadro dei risultati dell'EUTF per rifletterne l'evoluzione e definirne meglio l'obiettivo generale.

Le tre finestre operative stanno lavorando per individuare in maniera più precisa obiettivi specifici, traguardi e valori di partenza. Il lavoro compiuto dal sistema di monitoraggio e di apprendimento (MLS), sia per il Corno d'Africa che per il Sahel, in stretta collaborazione con il monitoraggio e la valutazione per la finestra dell'Africa settentrionale mira a migliorare il sistema generale di monitoraggio e valutazione al fine di permettere l'elaborazione di relazioni che rispecchino in maniera più precisa le priorità fissate.

Riquadro 1 – Esempi di orientamenti generali forniti dal comitato del fondo fiduciario

A fronte delle conclusioni formulate dalla presidenza al termine della seconda e della terza riunione del comitato (tenutesi rispettivamente nel dicembre 2016 e nel giugno 2017), la Commissione ha presentato una serie di priorità strategiche per le tre finestre, che sono state ampiamente discusse con i membri del comitato e con i paesi partner tenendo conto delle principali sfide/esigenze presenti in quel momento. Inoltre, per quanto attiene allo sviluppo delle future attività per il Corno d'Africa e il Sahel/lago Ciad, nella quarta riunione del comitato, tenutasi nell'aprile 2018, si è deliberato di focalizzare l'attenzione su sei criteri di priorità, tenendo conto anche delle risorse disponibili per i nuovi programmi:

- rimpatrio e reintegrazione (OIM/UNHCR);
- gestione dei rifugiati (quadro globale di risposta per i rifugiati);
- completamento dei progressi verso la certificazione dei documenti e del registro civile;
- misure anti-tratta;
- sforzi essenziali verso la stabilizzazione in Somalia, Sudan, Sud Sudan e Sahel;
- dialoghi sulla migrazione (Gambia, Etiopia ecc.).

Con riferimento alla finestra dell'Africa settentrionale, il comitato ha confermato che essa continuerà a concentrarsi sui seguenti temi:

- protezione dei migranti vulnerabili, rimpatrio volontario assistito, reintegrazione sostenibile e stabilizzazione delle comunità (anche sostenendo i comuni lungo le rotte migratorie);
- sostegno alla gestione integrata delle frontiere;
- sostegno alla migrazione e alla mobilità della manodopera;
- sostegno a una governance migliorata della migrazione.

19. Non si è reso necessario modificare la strategia globale dell'EUTF per l'Africa adottata dal comitato nel novembre 2015. A cadenza regolare, i comitati operativi discutono le priorità del periodo successivo registrate nei verbali dell'OpCom (comitato operativo), di cui i gestori del fondo fiduciario si servono poi per guidare l'individuazione e la formulazione delle nuove azioni.

La finestra dell'Africa settentrionale riferisce su tutte le sue azioni rientranti nel terzo obiettivo strategico, a seguito della scelta consapevole di affrontare determinate sfide nella regione legate alla governance e alla gestione della migrazione. Tutte le attività, comprese le azioni individuali che sembrano ricadere nell'ambito di altri obiettivi strategici, sono pensate per rivolgersi e portare beneficio ai migranti nelle regioni e affrontare, in definitiva, questioni connesse alla gestione della migrazione.

La finestra dell'Africa settentrionale sta valutando se aggiornare il quadro operativo specifico per paese definito per la Libia.

20. La Commissione disponeva di informazioni pertinenti di cui ha tenuto conto nell'elaborare gli obiettivi strategici dell'EUTF per l'Africa. Per ciascun obiettivo e ambito politico prioritario, il documento di orientamento strategico, i quadri operativi regionali e, in una certa misura, i verbali delle riunioni del comitato illustrano le valutazioni delle necessità.

Tali valutazioni sono integrate da analisi per paese effettuate dalle delegazioni dell'UE a cadenza regolare in collaborazione con i paesi partner e di concerto con gli Stati membri e la società civile.

L'ampiezza, la varietà e il carattere mutevole delle attività condotte nel quadro dell'EUTF non consentono di quantificare la quota di esigenze globali affrontate da ciascun progetto EUTF.

21. A partire dalla sua costituzione, l'EUTF è stato in grado di attrarre risorse da diverse fonti di finanziamento dell'UE oltre che dagli Stati membri dell'Unione e da donatori terzi.

Infatti la Commissione quantifica l'andamento dei finanziamenti mancanti per l'EUTF per l'Africa sulla base di un portafoglio di programmi che è rivisto alla luce delle esigenze, delle sfide in costante evoluzione e della disponibilità di risorse nelle tre finestre del fondo fiduciario. La Commissione non sarebbe in grado di coprire integralmente le esigenze nei paesi partner con le risorse presenti o future.

22. Sulla base delle pregresse esperienze maturate nel quadro dello strumento di ricerca e informazione, nell'agosto 2018, per la finestra del Sahel e del lago Ciad, sono stati stipulati quattro contratti per un importo totale superiore a 5 milioni di euro. È previsto il finanziamento di ulteriori studi nell'ambito dell'attuale portafoglio indicativo.

Nell'aprile 2018 la finestra dell'Africa settentrionale, unitamente alla finestra del Sahel e del lago Ciad, ha firmato un contratto interregionale con un consorzio guidato da *Global Initiative against Transnational Organised Crime* con un'attenzione particolare al monitoraggio dell'evoluzione del traffico di migranti e della tratta di esseri umani nelle regioni del Grande Sahara e del Maghreb. Il partner attuatore ha prodotto la sua prima realizzazione nel luglio 2018.

23. Il considerando 18 dell'accordo istitutivo indica in effetti che l'EUTF per l'Africa mobilerà risorse e conoscenze dei donatori, compresi gli Stati membri dell'UE, attivi all'interno delle tre regioni, in modo da sviluppare una risposta europea incisiva alle crisi e alle sfide ad esse collegate. Di conseguenza la Commissione ha fatto ampiamente ricorso alla cooperazione delegata con gli Stati membri dell'UE. Tuttavia l'accordo istitutivo del fondo fiduciario non richiede un'analisi delle capacità e delle competenze di ciascun donatore operante nelle tre regioni. I gestori del fondo fiduciario, facendo affidamento sul lavoro compiuto dalle delegazioni, valutano attentamente la capacità operativa, la presenza sul territorio e il grado di competenza dei partner attuatori, compresi gli Stati membri dell'Unione, a livello di ciascun progetto individuale.

24. Posto che l'attuazione dei programmi dell'EUTF è iniziata tra la fine del 2016 e la fine del 2017, i risultati concreti hanno iniziato ad essere visibili nel 2017. In mancanza di uno specifico meccanismo valido per l'intero fondo fiduciario, gli "insegnamenti tratti" sono regolarmente condivisi con i partner attuatori mediante incontri ad hoc. Lo strumento di ricerca e informazione, lo strumento di cooperazione tecnica (SCT) e l'MLS prevedono e finanziano meccanismi finalizzati a permettere di trarre insegnamento dall'attuazione dei progetti. I team dell'EUTF continueranno a raccogliere le migliori pratiche derivanti dai singoli progetti, comprese le valutazioni a medio termine e finali, gli studi ad hoc e il monitoraggio orientato ai risultati (relazioni MOR), che saranno condivisi.

25. La Commissione aderisce all'opinione secondo cui la gestione del rischio rappresenta un elemento essenziale del fondo fiduciario, per la Commissione stessa e per i donatori. Essa riconosce

anche la richiesta, avanzata da due delegazioni in occasione dell'ultima riunione del comitato, di avere un quadro di valutazione dei rischi per l'intero fondo fiduciario. Sulla base del lavoro sino ad oggi compiuto in questo ambito, nell'autunno del 2018 le tre finestre operative presenteranno un quadro di valutazione dei rischi congiunto.

Risposta comune ai paragrafi 27 e 28

Le proposte sono individuate attraverso un processo di consultazione. Tali consultazioni coinvolgono anche i governi nazionali e un ampio numero di soggetti interessati diversi, ivi compresi la società civile, le autorità locali e i partner EUTF, gli altri donatori nonché le organizzazioni internazionali e multilaterali presenti nel paese o nella regione.

Per il Sahel, il lago Ciad e la finestra dell'Africa settentrionale, il processo di selezione si basa sui quadri operativi sviluppati di concerto con le delegazioni dell'UE e consultando i paesi partner e adottati dal rispettivo comitato operativo, tenendo conto della rilevanza delle proposte alla luce di dette strategie.

Nella sua fase iniziale, l'EUTF per l'Africa era chiamato a garantire, in un contesto di emergenza, un meccanismo di selezione rapida al fine di fornire risposte tempestive e veloci alle questioni concernenti la migrazione e la sicurezza, che richiedevano competenze specifiche in materia di migrazione.

29. La Commissione non reputa necessario redigere un elenco di criteri generali e comuni da applicare poiché l'EUTF non opera sulla base della presentazione di proposte. La Commissione adotterà misure finalizzate a garantire che i documenti d'azione illustrino chiaramente il nesso tra azione proposta e obiettivi strategici definiti.

Nella finestra SLC, benché la valutazione compiuta sulla base dei criteri di selezione inclusi nel quadro operativo non sia stata documentata, il processo di consultazione con i servizi interessati della Commissione, il SEAE e le delegazioni dell'UE garantisce che le azioni selezionate soddisfino tali criteri.

30. L'articolo 6.3, lettera a), dell'accordo istitutivo indica che il comitato operativo è responsabile dell'approvazione delle "azioni che devono essere finanziate dal fondo fiduciario". L'accordo istitutivo non specifica se il comitato operativo sia chiamato a esaminare o rivedere tutte le proposte pervenute ai gestori del fondo fiduciario o alle delegazioni dell'UE.

Diversamente da quanto accade nei meccanismi più tradizionali, l'EUTF applica una procedura decisionale che, con talune limitate eccezioni, non si avvale di inviti a presentare proposte per selezionare i progetti. Le idee per i progetti ricevute attraverso i differenti canali sono riviste e discusse a diversi livelli, in cooperazione con le delegazioni coinvolte, con i rappresentanti degli Stati membri e, se del caso, con gli altri soggetti interessati.

Solo le idee che vengono mantenute diventano schede d'azione oggetto di analisi attraverso il meccanismo interno di valutazione e vengono inviate al comitato operativo affinché le esamini ed approvi. Le ragioni del rigetto delle idee di progetto sono quindi discusse in maniera informale con gli enti attuatori interessati.

31. La Commissione è pienamente consapevole dei ritardi verificatisi talvolta nella presentazione delle proposte ai membri del comitato operativo. In occasione degli incontri di cui trattasi, essa si è scusata per tali ritardi e si è impegnata a fornire i documenti, comprese le schede d'azione, nel rispetto delle regole e delle procedure del comitato operativo.

32. Come avviene per il Corno d'Africa, il Sahel e il lago Ciad informeranno e otterranno l'approvazione da parte degli OpCom successivi in caso di modifica sostanziale di una scheda d'azione approvata.

Nel caso della finestra dell'Africa settentrionale, non ci sono state variazioni sostanziali. I membri del comitato operativo sono stati debitamente informati delle modifiche non sostanziali nel corso della loro riunione.

33. La Commissione sottolinea che il coordinamento interservizi mediante consultazioni formali e informali è stato, e continua ad essere, una parte importante della fase di selezione e di formulazione dei progetti dell'EUTF.

Il coordinamento con altri servizi è stato considerevolmente migliorato, in particolare per il fatto che l'EUTF per l'Africa è divenuto uno strumento chiave per tradurre le priorità politiche e realizzare le attività in un contesto di emergenza lungo la rotta del Mediterraneo centrale. La Commissione e il SEAE hanno quindi avviato dialoghi regolari e intensi, anche mediante incontri settimanali.

35. Nelle fasi iniziali dell'EUTF, molte tra le azioni sottoposte e approvate dall'OpCom affrontavano esigenze analoghe ad altri strumenti dell'UE (ad esempio PIN/PIR Etiopia). Si è ritenuto che dette azioni fossero pienamente compatibili con gli obiettivi dell'EUTF e che il loro finanziamento nel quadro di tale strumento velocizzasse il processo preparatorio e la loro attuazione, garantendo così un forte vantaggio comparativo. L'OpCom ha pertanto approvato tali azioni.

Dal luglio 2017 la Commissione ha utilizzato un modello standard nel proporre al Comitato FES un trasferimento di fondi FES all'EUTF. Tale modello indica le ragioni che giustificano il ricorso all'EUTF come meccanismo di attuazione.

Riquadro 2 - Esempi di progetti che rispondono ad esigenze analoghe

In materia di assistenza in situazioni di emergenza, la DG NEAR ha preso debitamente atto delle osservazioni formulate dalla DG ECHO in occasione della riunione del gruppo di sostegno alla qualità e successivamente. Le osservazioni sulla tipologia e le modalità di intervento sono state prese in considerazione nella fase di aggiudicazione al fine di garantire il rispetto dei mandati dei diversi strumenti. Tuttavia, sotto il profilo dell'obiettivo e dei beneficiari interessati dal progetto, la DG NEAR non ravvisa alcuna sovrapposizione. La DG ECHO fa fronte alle esigenze umanitarie delle popolazioni vittime del conflitto in Libia, in ragione della loro vulnerabilità, mentre l'EUTF risponde alle esigenze fondamentali e urgenti dei migranti vulnerabili e dei rifugiati bloccati in tale paese e delle rispettive comunità ospitanti. Il progetto dell'EUTF risponde a una carenza individuata sotto il profilo della protezione e dell'assistenza sanitaria per i migranti e i rifugiati, in particolare per quelli che si trovano al di fuori dei centri di trattenimento (all'epoca nessun programma si rivolgeva a tali popolazioni).

Per quanto riguarda lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, i due progetti si riferivano alla copertura delle medesime attività negli stessi luoghi. Il progetto dell'EUTF era inteso ad ampliare il progetto IcSP, concepito come progetto pilota. Muovendo dagli insegnamenti tratti dal suddetto progetto pilota, la DG NEAR ha integrato e ampliato le attività in un più ampio programma che ha preso avvio il 1° maggio 2017. La componente relativa alla stabilizzazione delle comunità è stata prolungata ed estesa a località nuove. Nel quadro del progetto IcSP, in base a quanto inizialmente previsto, nel sud della Libia tale componente doveva terminare il 31 ottobre 2017 ed è stata infine prolungata al 30 aprile 2018. Per quanto concerne i rimpatri volontari assistiti, i fondi previsti nell'ambito del progetto IcSP erano già esauriti al momento dell'avvio del progetto EUTF.

37. Sotto la presidenza del direttore generale, la DG DEVCO ha istituito una serie di comitati direttivi strategici rispettivamente per il PIE, i fondi fiduciari e i programmi attuati attraverso PIN e PIR. Uno dei compiti di detti comitati è garantire la complementarità tra i diversi strumenti.

38. L'EUTF integra altri strumenti politici e di sviluppo, con i quali opera in sinergia.

Le delegazioni dell'UE hanno un ruolo centrale nell'individuazione e nella formulazione delle azioni dell'EUTF e sono pienamente consapevoli delle azioni, in corso e programmate, finanziate dall'UE e delle attività finanziate da altri donatori a livello nazionale.

Inoltre i processi di coordinamento che avvengono mediante meccanismi formali ed informali ben consolidati di consultazione tra i servizi della Commissione garantiscono il carattere complementare degli interventi finanziati nel quadro dell'EUTF.

39. La Commissione apprezza le osservazioni formulate dalla Corte, a detta della quale l'EUTF per l'Africa ha permesso di velocizzare le procedure in diverse fasi (individuazione e formulazione, aggiudicazione del contratto e fino all'esecuzione del primo pagamento).

40. La Commissione riconosce che, in un numero limitato di casi verificatisi nel periodo iniziale del fondo fiduciario, le proposte adottate dal comitato operativo erano state precedentemente individuate e/o parzialmente formulate nel quadro di altri strumenti dell'UE. Ciò era dovuto alla necessità di intervenire velocemente e di fornire risposte immediate a preesistenti situazioni di crisi di carattere migratorio e di sicurezza e alle sfide cruciali che i paesi partner si trovavano ad affrontare. Tali progetti precedentemente individuati nel quadro di altri strumenti erano in linea con le priorità dell'EUTF. La Commissione si è impegnata a fornire tempestivamente i documenti al comitato operativo, comprese le schede d'azione.

41. Sin dalla costituzione del fondo fiduciario, la riduzione dei ritardi e la velocizzazione dell'attuazione dei programmi dell'EUTF hanno rappresentato una sfida costante e una priorità. La Commissione ha ripetutamente richiamato l'attenzione delle agenzie degli Stati membri sulla necessità di ridurre i ritardi, adattare le loro procedure interne e accelerare il ritmo di attuazione. Occorre inoltre tener conto del fatto che le operazioni dell'EUTF sono svolte in ambienti complessi e fragili che spesso precludono un normale svolgimento delle attività e impongono discussioni più lunghe con i partner attuatori.

L'obiettivo di 4 mesi per la firma dei contratti non si applica a tutte le operazioni IcSP (in altre parole, il periodo medio di aggiudicazione di tutte le operazioni IcSP è più lungo e più vicino all'EUTF per l'Africa), bensì a quelle rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 3. Tali operazioni non sono comparabili con quelle condotte nel quadro dell'EUTF per l'Africa, in quanto si concentrano sulla risposta a breve termine alle situazioni di crisi, con una durata standard di un anno e mezzo. L'EUTF per l'Africa ha un campo di applicazione più diversificato e obiettivi più ampi di una mera risposta alla situazione di crisi, con operazioni che si protraggono dai 3 ai 4 anni. Pertanto i contratti stipulati nell'ambito dell'EUTF per l'Africa sono più complessi e richiedono un maggiore investimento in termini di sforzi e tempo.

Tuttavia è stato riconosciuto che sono possibili miglioramenti sotto il profilo della velocità di attuazione.

42. Un coefficiente per i pagamenti nel quadro dell'EUTF di 30 giorni contro i 44 giorni nel quadro degli strumenti tradizionali non dovrebbe essere considerato un "ritardo negli esborsi". Infatti, per impostazione predefinita, gli esborsi sono progressivi. Nel 2016 e nel 2017, per quanto concerne gli esborsi, l'EUTF per l'Africa non aveva raggiunto la "velocità di crociera", trovandosi piuttosto in una fase di avvio. I dati concernenti gli esborsi sono destinati ad aumentare nel terzo e quarto anno di vita del fondo fiduciario.

È troppo presto per trarre delle conclusioni sul livello dei pagamenti nell'EUTF. Nella sua analisi la Corte si serve di dati del 2017, ma l'EUTF ha effettivamente iniziato ad approvare programmi nel 2016.

Inoltre il livello di pagamenti dovrebbe essere valutato rispetto all'importo dei contratti firmati piuttosto che a quello dei programmi approvati. In tale prospettiva, il tasso di pagamento supera il 43% nel breve periodo analizzato.

43. Il fondo fiduciario per l'Africa fa ampio uso di tutte le misure accelerate, dove e quando ritenuto pertinente e giustificato.

L'argomento dell'ammissibilità dei costi a partire dalla data di approvazione del progetto non può essere applicato in tutti i casi indiscriminatamente, in quanto potrebbe agevolmente porsi in contrasto con il principio di sana gestione finanziaria. Il finanziamento retroattivo ed altre eccezioni, benché ampiamente utilizzati nell'ambito dell'EUTF per l'Africa, non possono essere applicati in maniera indiscriminata, ma con cautela sulla base di un approccio *ad hoc/caso per caso*.

Riquadro 3 – Caso esemplificativo nel Niger in cui i progetti potevano essere attuati con maggiore rapidità se il finanziamento fosse stato autorizzato immediatamente

Occorre osservare che il ritmo di attuazione del menzionato progetto in Niger ha subito dei ritardi a causa del processo di deconcentrazione condotto nell'estate 2016, nell'ambito del quale la gestione dei progetti è stata trasferita dalla sede centrale alla delegazione UE in Niger.

44. Il processo di aggiudicazione dipende fortemente dalla velocità con cui, dopo l'adozione di un programma, i partner attuatori sono in grado di fornire le bozze di contratto. Inoltre, la Commissione è tenuta a garantire un controllo di qualità sui contratti sottoscritti. Pertanto, all'atto dell'adozione del programma, la Commissione non è nella condizione di informare il comitato operativo in merito alla data di avvio prevista.

45. La Commissione riconosce l'esigenza di rafforzare ulteriormente taluni aspetti del sistema di monitoraggio al fine di rendere i processi esistenti più agevoli e fruibili. Sono state predisposte misure di assistenza tecnica per supportare i partner attuatori nel miglioramento dei quadri logici, della raccolta dei dati e della mappatura degli indicatori rispetto ai comuni indicatori di risultato e alla loro codificazione sulla piattaforma di comunicazione dell'EUTF.

46. Nel corso del secondo trimestre 2018, sono stati concordati 41 indicatori comuni di risultato. Come indicato nella prima relazione trimestrale del sistema MLS della finestra HoA, nella piattaforma di comunicazione dell'EUTF sono già disponibili, a livello di decisione, i valori effettivi di detti indicatori approvati da tutte le finestre. Occorre considerare l'intervallo tra l'approvazione dei programmi e la produzione dei primi risultati. Col tempo, quando la maggior parte dei progetti entrerà nella fase di attuazione, vi saranno più dati da comunicare. Come indicato, l'aggregazione di valori codificati concernenti le diverse finestre, in particolare per gli indicatori comuni, agevola la redazione di relazioni unitarie concernenti l'intero EUTF per l'Africa.

Riquadro 4 – Debolezze relative ai 19 indicatori aggregati

In base all'elenco rivisto dei 41 indicatori di risultato comuni dell'EUTF, l'indicatore 2.3 (nutrizione) tiene conto del numero di persone che beneficiano di trattamenti legati alla nutrizione e/o di sensibilizzazione verso un miglioramento delle pratiche nutrizionali, comprese dimostrazioni pratiche di cucina, mentre l'indicatore 2.4 (sicurezza alimentare) prende in considerazione il numero di persone i cui mezzi di sussistenza e sicurezza alimentare sono stati sostenuti mediante regimi di protezione sociale, formazione tecnica nelle pratiche agricole, sostegno alla produzione agricola e sviluppo territoriale.

- L'aumento degli indicatori comuni di risultato dell'EUTF da 19 a 41 era volto a coprire il più possibile le attività svolte nel quadro di detto fondo fiduciario. Malgrado i nostri sforzi, tenuto conto della portata dei programmi dell'EUTF, talune attività individuali restano solo parzialmente coperte.

- I gestori dei programmi procedono alla mappatura degli indicatori comuni di risultato alla luce del quadro logico confrontandosi con i partner attuatori e con il supporto dell'assistenza tecnica fornita dalla Commissione.

47. L'armonizzazione dei quadri di monitoraggio e valutazione rappresenta una priorità assoluta per la Commissione, su cui si sta attualmente lavorando. Per tale ragione, l'EUTF per l'Africa ha sviluppato un unico elenco comune di indicatori comuni di risultato per permettere l'aggregazione dei risultati. Il sistema complessivo di monitoraggio e valutazione fornisce una panoramica dei risultati raggiunti.

Inoltre, le finestre SLC e HoA si serviranno del medesimo appaltatore per il loro sistema MLS e, benché la finestra NoA ne usi uno differente, entrambi i soggetti si consulteranno e coordineranno strettamente al fine di garantire un sistema di monitoraggio e rendicontazione coerente e armonizzato che possa mettere a disposizione della futura programmazione e direzione strategica gli insegnamenti collettivi acquisiti.

48. Tutti i progetti menzionati dalla Corte sono stati aggiudicati nel contesto del quadro PAGODA (*Pillar assessed delegation agreements in indirect management*). Il contesto particolarmente delicato della sicurezza, della gestione delle frontiere e di ambiti analoghi impone uno stretto dialogo con i soggetti coinvolti e spiega i ritardi.

Sulla base dell'esempio fornito dal Niger, i risultati veloci nel capitolo "migrazione" si possono spiegare alla luce delle ampie e impellenti esigenze in tale settore, a causa della situazione di instabilità in Libia e dell'adozione di disposizioni regolamentari in Niger. I fondi sono stati poi riassegnati per fornire tale sostegno. La maggior parte delle attività ulteriori sono state finanziate da altri donatori o da un'iniziativa regionale collegata all'EUTF ("SURENI") attuata dall'OIM.

49. La Commissione riconosce che si rendono necessari miglioramenti ulteriori verso l'individuazione di obiettivi specifici SMART. Infatti, le tre finestre operative stanno lavorando per individuare in maniera più precisa obiettivi specifici e valori di partenza. Il lavoro degli strumenti di ricerca sarà utilizzato per colmare le lacune nei valori di partenza ai fini della misurazione di obiettivi specifici.

Inoltre uno dei compiti del sistema MLS consiste nel rivedere i quadri logici delle azioni e verificare eventualmente l'esigenza di modificare gli indicatori o gli obiettivi proposti o i risultati concordati al fine di renderli maggiormente SMART.

Posto che (fatta eccezione per un programma) i primi programmi sono stati approvati nel 2016, ci sono state soltanto 36 analisi del MOR nel 2017 e 38 previste nel 2018.

In parallelo la DG NEAR si sta occupando dell'istituzione di un soggetto terzo chiamato a monitorare la Libia in risposta ai rischi connessi alla gestione a distanza dei progetti attuati in detto paese. EUDEL ha commissionato uno studio e ha emesso una serie di raccomandazioni su cui il fondo fiduciario sta attualmente lavorando per creare un proprio quadro di monitoraggio da parte di terzi. Il fondo fiduciario sta attualmente individuando i soggetti interessati più indicati a svolgere detta attività di monitoraggio e in grado di predisporre in loco personale competente a titolo temporaneo.

La Commissione desidera sottolineare che anche il sistema di monitoraggio e la valutazione per la finestra dell'Africa settentrionale, attuato dall'ICMPD (Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie), sta rivedendo i quadri logici dei progetti al fine di garantire indicatori SMART.

50. La Commissione sta intensificando gli sforzi per migliorare la qualità dei quadri logici dell'EUTF. In sede di formulazione di un'azione è valutata la potenziale inclusione di indicatori

utilizzati dai partner attuatori per le loro relazioni interne; essi sono inclusi unicamente se pertinenti e idonei a contribuire a migliorare la qualità del monitoraggio.

51. Nella maggior parte dei casi, la mancanza di valori di partenza può essere giustificata dall'urgenza di formulare e approvare le azioni dell'EUTF nell'ottica di affrontare particolari esigenze e dalle condizioni in loco, spesso segnate da carenza di informazioni disponibili e attendibili. Nelle fasi di costituzione ci si attende tuttavia che i partner attuatori raccolgano ulteriori dati sui valori di partenza e analizzino la situazione sul campo.

53. L'EUTF, unitamente ad altri strumenti dell'UE, può incidere indirettamente sugli attraversamenti irregolari delle frontiere verso l'Europa. Tuttavia, le sue principali determinanti sono il sostegno alla stabilità, il salvataggio e la protezione della popolazione, oltre alla creazione di opportunità economiche e di percorsi legali.

54. La relazione annuale dell'EUTF per l'Africa relativa al 2017 ha indicato, per ciascuna finestra regionale, i progressi compiuti in tale anno e una serie di risultati preliminari ottenuti. L'emanazione della relazione annuale non era intesa a fornire una panoramica complessiva dei risultati conseguiti dall'EUTF per l'Africa nel suo insieme posto che, a fine 2017, gran parte dei progetti era ancora in una fase del tutto iniziale di attuazione. La tabella contenuta nella relazione annuale indica, per ciascuna regione, i programmi approvati per priorità dei quadri operativi regionali e non per obiettivo strategico del fondo fiduciario, il che significa che ogni finestra regionale ha riferito in base alle proprie priorità. La Commissione valuterà una modifica della struttura della prossima relazione annuale pubblicata per tener conto delle osservazioni della Corte.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

56. Il preambolo dell'accordo istitutivo dell'EUTF per l'Africa menziona chiaramente le sfide interne e le crisi che affliggono i paesi delle tre finestre del fondo fiduciario. Esse comprendono le crisi politiche in Libia e Yemen, i conflitti interni in Sudan e Sud Sudan, Mali e Nigeria (la minaccia rappresentata da Boko Haram) e una serie di attentati terroristici. Detti conflitti, in parte interconnessi, hanno trascinato l'intera regione in una crisi. La Commissione riconosce che gli obiettivi dell'EUTF per l'Africa sono stati formulati in termini piuttosto flessibili proprio per poter rispondere in modo adeguato alle esigenze e alle nuove sfide poste nelle tre regioni.

57. La Commissione disponeva di informazioni pertinenti di cui ha tenuto conto nell'elaborare gli obiettivi strategici dell'EUTF per l'Africa. Per ciascun obiettivo e ambito politico prioritario, il documento di orientamento strategico, i quadri operativi regionali e, in una certa misura, i verbali delle riunioni del comitato illustrano le valutazioni qualitative delle esigenze. Tali valutazioni sono integrate da analisi per paese effettuate dalle delegazioni dell'UE a cadenza regolare in collaborazione con i paesi partner e di concerto con gli Stati membri e la società civile.

I finanziamenti mancanti per l'EUTF per l'Africa sono calcolati sulla base di un portafoglio di programmi che è rivisto alla luce delle esigenze e delle sfide in costante evoluzione e della disponibilità di risorse nelle tre finestre del fondo fiduciario. La Commissione non sarebbe in grado di coprire integralmente le esigenze nei paesi partner con le risorse presenti o future.

A partire dalla sua costituzione, l'EUTF è stato in grado di attrarre risorse notevoli da diverse fonti di finanziamento UE oltre che dagli Stati membri dell'Unione e da altri donatori.

Raccomandazione 1 – Migliorare la qualità degli obiettivi dell'EUTF per l'Africa

La Commissione accetta la presente raccomandazione.

In occasione di ciascuna delle sue riunioni, il comitato strategico dell'EUTF per l'Africa ha riesaminato le priorità strategiche per rispecchiare le esigenze in continuo mutamento, le sfide emergenti e gli stimoli ricevuti dai diversi soggetti interessati, tenendo conto anche delle risorse finanziarie disponibili. Nell'aprile 2018, il comitato strategico ha di fatto acconsentito a focalizzare

l'attenzione su sei criteri di priorità per le finestre HoA e SLC, come indicati nel verbale dell'incontro:

- rimpatrio e reintegrazione (OIM/UNHCR);
- gestione dei rifugiati (quadro globale di risposta per i rifugiati);
- completamento dei progressi verso la certificazione dei documenti e del registro civile;
- misure anti-tratta;
- sforzi essenziali verso la stabilizzazione in Somalia, Sudan, Sud Sudan e Sahel;
- dialoghi sulla migrazione (Gambia, Etiopia ecc.).

Con riferimento alla finestra dell'Africa settentrionale il comitato ha confermato che essa continuerà a concentrarsi sui seguenti temi:

- protezione dei migranti vulnerabili, rimpatrio volontario assistito, reintegrazione sostenibile e stabilizzazione delle comunità (anche sostenendo i comuni lungo le rotte migratorie);
- sostegno alla gestione integrata delle frontiere;
- sostegno alla migrazione e mobilità della manodopera;
- sostegno a una migliorata governance della migrazione.

Il portafoglio progetti e i finanziamenti mancanti presentati in occasione della riunione del comitato del 21 settembre 2018 erano orientati alle suddette quattro priorità.

58. L'EUTF per l'Africa non opera sulla base di proposte di progetti sottoposte da partner esterni. I gestori del fondo fiduciario coordinano l'individuazione e la formulazione delle azioni tenendo conto degli orientamenti strategici concordati. Le idee per i progetti ricevute attraverso i differenti canali sono rivedute e discusse a diversi livelli, in cooperazione con le delegazioni interessate dell'UE, con i rappresentanti degli Stati membri e, se del caso, con i soggetti interessati locali.

Solo le idee che vengono mantenute diventano schede d'azione oggetto di analisi attraverso il meccanismo interno di valutazione e vengono inviate al comitato operativo affinché le esamini ed approvi.

La Commissione ribadisce il suo impegno a fornire tempestivamente ai membri del comitato operativo la documentazione completa per permettere loro di adottare decisioni adeguatamente preparate.

59. Nelle fasi iniziali dell'EUTF, molte tra le azioni sottoposte e approvate dall'OpCom affrontavano esigenze analoghe ad altri strumenti dell'UE (ad esempio PIN/PIR Etiopia). Si è ritenuto che dette azioni fossero pienamente compatibili con gli obiettivi dell'EUTF e che il loro finanziamento nel quadro di tale strumento velocizzasse il processo preparatorio e la loro attuazione, garantendo così un forte vantaggio comparativo. L'OpCom ha pertanto approvato tali azioni.

Nel caso particolare della Libia, l'EUTF ha garantito che l'intervento volto a colmare le lacune individuate in termini di protezione delle persone vulnerabili non implica alcun conflitto con il mandato umanitario dell'ECHO e con le azioni in corso nel quadro dell'IcSP.

Dal luglio 2017 la Commissione utilizza un modello standard nel proporre al Comitato FES un trasferimento di fondi all'EUTF. Tale modello indica le ragioni che giustificano il ricorso all'EUTF come meccanismo di attuazione.

Raccomandazione 2 – Rivedere la procedura di selezione dei progetti

La Commissione non accetta le raccomandazioni 2(a) e 2(b), ma accetta le raccomandazioni 2(c) e 2(d).

La Commissione non reputa necessario redigere un elenco di criteri generali e comuni da applicare poiché l'EUTF non opera sulla base delle proposte presentate; inoltre, la Commissione adotterà misure volte a garantire che i documenti d'azione illustrino chiaramente il nesso tra azione proposta e obiettivi strategici definiti.

Come indicato, le azioni sono individuate e sviluppate dalla Commissione (gestore dell'EUTF) all'interno di documenti di progetto seguendo un processo di consultazione che coinvolge numerosi attori sia nelle sedi centrali che a livello di paese in linea con le pratiche comuni della Commissione (ad esempio, comitati DCI e comitati FES).

In futuro gli OpCom saranno informati di tutte le modifiche sostanziali apportate ai progetti.

La Commissione revisionerà il modello della scheda d'azione per inserire una sezione indicante il vantaggio competitivo dato dal finanziamento del progetto nel quadro dell'EUTF rispetto ad altri strumenti attuativi.

60. Nel quadro dell'EUTF per l'Africa viene fatto ampio uso di misure accelerate e la Commissione esaminerà come estendere il loro utilizzo.

Raccomandazione 3 – Adottare provvedimenti per accelerare l'attuazione

La Commissione accetta la presente raccomandazione.

61. La Commissione riconosce l'esigenza di rafforzare ulteriormente il sistema di monitoraggio comune. Nel corso del secondo trimestre 2018, sono stati concordati un insieme di 41 indicatori comuni di risultato e sono state predisposte misure di assistenza tecnica per supportare i partner attuatori nel miglioramento dei quadri logici, della raccolta dei dati e della mappatura degli indicatori rispetto ai comuni indicatori di risultato.

Le tre finestre operative stanno lavorando per identificare in maniera più precisa obiettivi specifici e valori di partenza, anche attraverso il lavoro degli strumenti di ricerca e informazione.

Raccomandazione 4 – Migliorare il monitoraggio dell'EUTF per l'Africa

La Commissione accetta la presente raccomandazione.

La Commissione sta attuando un sistema di monitoraggio pienamente operativo e comune per l'EUTF per l'Africa. Pur mantenendo la necessaria flessibilità, la Commissione sta adottando una serie di misure volte a includere, per quanto possibile, obiettivi SMART nei quadri logici dei progetti e migliorare ancora la qualità degli indicatori. Inoltre, nell'ambito del futuro quadro finanziario pluriennale (QFP), la proposta di "regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale" [COM(2018) 460], rientrante nel nuovo programma, prevede una disposizione speciale, l'articolo 31, in materia di valutazione, rendicontazione e monitoraggio.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	28.11.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	30.7.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	16.10.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1330-1 doi:10.2865/63943 QJ-AB-18-029-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-1289-2 doi:10.2865/1510 QJ-AB-18-029-IT-Q

Il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa (di seguito "EUTF Africa") intende promuovere la stabilità e aiutare a gestire meglio i flussi migratori rimuovendo le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare. Questo fondo fiduciario sostiene attività in 26 paesi di tre regioni africane: il Sahel e il lago Ciad, il Corno d'Africa e l'Africa settentrionale. Mediante l'audit, la Corte ha esaminato se l'EUTF Africa sia ben concepito e attuato in modo soddisfacente. Si giunge alla conclusione che questo fondo fiduciario è uno strumento flessibile ma, date le sfide inedite alle quali è confrontato, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata. Rispetto agli strumenti tradizionali, l'EUTF Africa è stato più rapido nell'avviare i progetti, salvo poi incontrare difficoltà analoghe che ne ritardano l'attuazione. I progetti sottoposti ad audit, ancorché in una fase iniziale, hanno cominciato a produrre realizzazioni.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.